

# **Zentralblatt** für **SOZIALVERSICHERUNG SOZIALHILFE UND VERSORGUNG**

---

Zeitschrift für das Recht der Sozialen Sicherheit

---

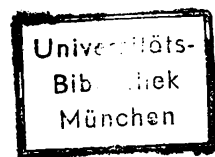
## **Jahresinhaltsverzeichnis 1977**

**(31. Jahrgang)**



---

**Asgard-Verlag Dr. Werner Hippe KG · Sankt Augustin**



## 1. Unsere Autoren im Jahre 1977

- Adam, Dr. Robert, Senatspräsident a. D.**  
Frauenarbeit, Beschäftigtenstand und Arbeitslosigkeit in den USA 71  
Das Gastarbeiterproblem in den USA 160
- Albrecht, Georg, Direktor i. R.**  
Der persönliche und räumliche Geltungsbereich der Sozialversicherung nach dem Sozialgesetzbuch (SGB) 1
- Bergmann, Arthur**  
Anrechnung des flexiblen Altersruhegeldes der deutschen Rentenversicherung auf Leistungen der schweizerischen Krankenversicherung? 119
- Bollermann, Dr. H.**  
Die Wohnungsfürsorge der Sozialversicherungsträger 273
- Brill, Werner, Vizepräsident**  
Das Unfallversicherungsrecht in der arbeitsgerichtlichen Rechtsprechung 245
- Compter, Dr. Hans Rudolf**  
Versicherungsfreiheit von geringfügigen Beschäftigten 340
- Grünenwald, Klaus**  
Begriffe und Formeln des Pflegesatzrechts 113  
Die Rahmenverträge über die allgemeinen Bedingungen der Krankenhauspflege 344
- Hermann, J.**  
Alkoholismus: Frankreichs chronische Krankheit 188  
Die Arbeitsmedizin in Frankreich 321  
Sozialleistungen in Frankreich 128  
Die Sozialreform in Frankreich 248
- Hoppe, Dr. jur. Werner, Leitender Verwaltungsdirektor**  
Ausbildungsförderung nach BAföG und AFG wurde verbessert 209  
Förderung ehemaliger Entwicklungshelfer jetzt geregelt 186  
Die Kranken- und Unfallversicherung der nach dem Arbeitsförderungsgesetz geförderten Teilnehmer an beruflichen Bildungsmaßnahmen 314  
Das neue Strafvollzugsgesetz und seine Auswirkungen auf das Arbeitsförderungsgesetz 49
- Ilgenfritz, Dr. Georg, Ministerialrat**  
Die Änderung rehabilitationsrechtlicher Vorschriften durch das 20. RAG 177
- Jacumeit, Paul, Oberregierungsrat**  
Die Wohnungsfürsorge der Sozialversicherungsträger für ihre Beschäftigten in entsprechender Anwendung der Familienheimrichtlinien des Bundes 274
- Kersting, Dr. med. Franz, Ministerialrat**  
Behindertensport – eine Maßnahme der medizinischen Rehabilitation unter besonderer Berücksichtigung von Myokardgeschädigten 337
- Lieske, Manfred, Regierungsamtmann**  
Zur Ermittlung von Einkünften aus Land- und Forstwirtschaft nach Durchschnittssätzen in der Sozialhilfe 214
- Ludwig, Karl**  
Änderungen beim Kinderzuschuß und bei der Waisenrente 305
- Marburger, Horst, Verwaltungsamtmann**  
Zu den Auswirkungen des Gesetzes über die Entschädigung für Opfer von Gewalttaten auf die Beziehungen zwischen Krankenkassen und Versorgungsträgern 81  
Schadensersatzansprüche nach § 1542 RVO bei Unfällen auf Baustellen 216
- Rohr, Dr. Kurt, Min.-Rat a. D.**  
Ist der Härteausgleich nach § 89 BVG lediglich eine staatliche Gnadenzuwendung aus besonderem Anlaß oder stellt er einen notwendigen Ausgleich für gesetzgeberische Unvollkommenheiten dar? 10
- Schäfer, Helmut M., Richter am Sozialgericht**  
Zum notwendigen Erklärungsinhalt einer Berufungsschrift 213  
Zur Verfassungswidrigkeit des § 89 Abs. 3 BVG, zugleich zur Frage seines Geltungsbeginns 122
- Schneider, Heinz, Oberverwaltungsrat**  
Änderungen im Beitragsrecht der gesetzlichen Krankenversicherung durch das Krankenversicherungs-Kostendämpfungsgesetz 241  
Aufbringung der Beiträge und Beitragszahlungspflicht in der Kranken-, Renten- und Arbeitslosenversicherung 89  
Beiträge und Bezugsgrößen in der gesetzlichen Kranken- und Rentenversicherung für das Jahr 1977 5  
Beitritt von Schwerbehinderten zur gesetzlichen Krankenversicherung 62  
Die Bezugsgröße in der Sozialversicherung 311  
Die Neuregelungen in der gesetzlichen Rentenversicherung durch das Zwanzigste Rentenanpassungsgesetz 182  
Zweifelsfragen zum Krankenversicherungs-Kostendämpfungsgesetz 277
- Schwankhart, Dr. Franz, Bundesrichter a. D.**  
Gegenwartsaufgabe im sozialen Bereich 11  
Soziale Gerechtigkeit im sozialen Rechtsstaat 85
- Siewert, Joachim, Justitiar**  
Wettbewerbsbeschränkungen durch Krankenversicherungsträger 55
- Sträßer, Horst, Ministerialrat**  
Die Auswirkungen des Adoptionsgesetzes auf den Kinderzuschlag, die Waisenrente, Witwenrente und den Ehegattenzuschlag nach dem Bundesversorgungsgesetz (BVG) 94
- Wolber, Kurt, Verwaltungsdirektor**  
Die Wohnungsfürsorge der Sozialversicherungsträger für ihre Beschäftigten in entsprechender Anwendung der Familienheimrichtlinien des Bundes 157, 276
- Zacher, Professor Dr. Hans F.**  
Was kann und soll das Sozialgesetzbuch leisten? 145

## 2. Rechtsprechung

### 2.1. Urteile

#### 2.1.1. Verfahrensrecht

**Hinwirken auf die Stellung eines sachdienlichen Antrags**

BVerwG, Beschluß v. 9. 11. 1976 – VB 080.76 – 37

**Zur Bindung des Gerichtes an Gutachten medizinischer Sachverständiger**

LSG Berlin, Urte. v. 18. 1. 1977 – IV A 9/040525 – 328

**Auferlegung von Mutwillenskosten**

SG Koblenz, Urte. v. 4. 9. 1975 – L 5 A 76/75 – 31

**Zweitbescheid, Zugunstenbescheid, Neufeststellung, Verwaltungsvorschriften in der Kriegsopferversorgung**

SG Itzehoe, Urte. v. 10. 12. 1976 – S 5 V 50/76 – 230

**Zur Ausübung des Ermessens bei der Erteilung von Zugunstenbescheiden**

LSG Nordrhein-Westfalen, Urte. v. 19. 2. 1976 – L 11 V 147/75 – 255

#### 2.1.2. Rentenversicherung

**Anspruch auf Übergangsgeld bei der Umschulung zum Masseur und medizinischen Bademeister**

LSG Mainz, Urte. v. 9. 2. 1977 – L 3 U 128/76 – 296

**Tuberkulosebekämpfung (Pflichtenkollision des RV-Trägers mit der Strafvollzugsbehörde)**

BSG, Urte. v. 25. 9. 1975 – 12 RJ 76/75 – 30

**§ 1246 Abs. 2 RVO verfassungswidrig?**

Das Gericht hat das Verfahren ausgesetzt und die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts darüber eingeholt, ob § 1246 Abs. 2 der Reichsversicherungsordnung – in der Fassung des Artikels 1 des Gesetzes zur Neuordnung des Rechts der Rentenversicherung der Arbeiter, Arbeiterrentenversicherungs-Neuregelungsgesetz vom 23. 2. 1957 (BGBl I S. 45) – insoweit mit Artikel 3 Abs. 1, Artikel 20 Abs. 1 und 3 des Grundgesetzes vereinbar ist, als danach die Erwerbsfähigkeit des Versicherten von der sozialen Wertschätzung (Sozialprestige) von Ausbildung und Beruf abhängig gemacht und damit die Versicherten der mittleren und unteren Vergleichsgruppe der Arbeiterberufe gegenüber den Versicherten der oberen Vergleichsgruppe benachteiligt sind.

LSG Baden-Württemberg, Beschluß v. 6. 9. 1977 – L 9 J 891/77 – 2 355

#### 2.1.3. Arbeitsförderung, Ausbildungsförderung, Arbeitslosenversicherung

**Ausschluß eines Bundesbahnaspiranten von der Ausbildungsförderung**

LSG Niedersachsen, Urte. v. 11. 1. 1977 – L 7 Ar 41/75 – 293

**Zum Bedarfssatz nach dem BAföG bei Wahl einer auswärtigen Ausbildungsstätte**

BVerwG, Urte. v. 16. 12. 1976 – VC 43.75 – 332

**Gewährung von Weihnachtsbeihilfen an Studierende**

BVerwG, Urte. v. 26. 8. 1976 – VC 70/74 – 33

#### 2.1.4. Kriegsopferversorgung

**Zum Berufsschadensausgleich**

Auf den Berufsschadensausgleich anrechenbar nach BVG § 30 Abs. 7 S. 1 (Abs. 6 S. 1 a. F.) ist nur der Mehrbetrag der Grundrente, welcher sich aus der bescheidmäßig zusätzlich „wegen besonderen beruflichen Betroffenseins“ festgesetzten MdE ergibt (Anschluß an BSG 1975–10–28 9 RV 78/75 = SozR 3100 § 30 Nr. 9; Fortführung von BSG 1968–07–09 10 RV 582/67 = SozR Nr. 32 zu § 30 BVG).

BSG, Urte. v. 22. 6. 1977 – 10 RV 75/76 – 350

**Ausschluß der Neufeststellung der MdE wegen Besserung des Gesundheitszustandes**

Die MdE eines Beschädigten, der das 55. Lebensjahr vollendet hat, ist bei Besserung seines Gesundheitszustandes gemäß BVG § 62 Abs. 3 S. 1 i. V. m. SVG § 80 S. 1 auch dann nicht niedriger festzustellen, wenn ihre mehr als 10 Jahre zurückliegende frühere Feststellung im Rahmen der Feststellung des Anspruchs auf einen Ausgleich (SVG § 85) erfolgt ist.

BSG, Urte. v. 17. 5. 1977 – 10 RV 53/76 – 352

#### 2.1.5. Sozialhilfe

**Gewährung von Blindenhilfe an einen Gefangenen während der Verbüßung einer Freiheitsstrafe**

BVerwG, Urte. v. 4. 11. 1976 – VC 7.76 – 34

**Verpflichtung eines Empfängers von Sozialhilfe zum Aufwendungsersatz**

BVerwG, Urte. v. 20. 1. 1977 – VC 18.76 – 289

**Anspruch auf Sozialhilfe für Personen, die in eheähnlicher Gemeinschaft leben**

BVerwG, Urte. v. 20. 1. 1977 – VC 62.75 – 329

**Heranziehung der Eltern zu den Kosten einer Fürsorgeerziehung ihres Kindes**

BVerwG, Urte. v. 8. 2. 1977 – VC 4.76 – 253

**Öffentliche Jugendhilfe ist nachrangig gegenüber der Erfüllung des Erziehungsanspruchs eines Kindes durch seine Familie**

BVerwG, Urte. v. 31. 3. 1977 – VC 22/75 – 325

#### 2.1.6. Ersatzansprüche

**Erstattungsanspruch des RV-Trägers gegen die Versorgungsverwaltung im Zusammenhang mit G 131**

BSG, Urte. v. 14. 5. 1975 – 1 RA 11/74 – 28

**Erstattungsanspruch zwischen RV-Träger/Versorgungsverwaltung wegen Lungentuberkulose eines Kriegsopfers**

BSG, Urte. v. 7. 8. 1975 – 10 RV 445/74 – 26

### 2.2. BSG-Kurzberichte

(Innerhalb der einzelnen Unterabschnitte alphabetisch nach halbfett gedrucktem Schlagwort sortiert)

#### 2.2.1. Verfahrensrecht

**Nachholung der Anhörung von Betroffenen im Widerspruchsverfahren** 279

**Anhörung des Betroffenen vor Erlaß des Bescheides über die Entziehung einer Dauerrente** 280

**Unterlassung einer notwendigen Beiladung ist Verfahrensmangel** 130

Notwendige **Beiladung** eines Verletzten bei Verfahren nach § 75 SGG 279

Zum **Berufungsausschluß** nach § 149 SGG 166

Zur **Bindungswirkung** eines Bescheides über die Anerkennung eines Arbeitsunfalls 78

Zur **Bindungswirkung** ablehnender Bescheide 108

Zum Inhalt einer **Rechtsmittelbelehrung** 73

**Sachprüfung** durch das Gericht nicht versperrt, wenn Widerspruch und Klage nicht erhoben wird 279

Zur Rechtmäßigkeit einer **Untersagungsverfügung** im Rahmen der Arbeitnehmerüberlassung 24

Rechtswidrigkeit eines **Verwaltungsaktes** über die Bewilligung der Härteausgleichsversorgung 251

**Vorverfahrenspflicht** bei Streit über die Feststellung einer Behinderung und den Grad der auf ihr beruhenden MdE 14

**Wiedereinsetzung** in den vorigen Stand bei Einreichung der Rechtsmittelschrift an eine unzuständige Stelle 130

Unmittelbare **Zeugen** und Zeugen vom „Hörensagen“ 75

## 2.2.2. Krankenversicherung

Keine **Anpassung des Krankengeldes** an Erhöhung der Leistungsbemessungsgrenze 280

**Beitragspflicht** für Aushilfskräfte 166

**Beitragspflicht** einer Privatkrankenversicherten während des Bezugs von Mutterschaftsgeld 220

Anspruch auf **Beitragszuschuß** nach dem KVLG 192

**Familienhilfe** für wegen der Höhe des Einkommens versicherungsfreie Ehefrau 192

Anspruch auf **Familienhilfe** für außerdem privat krankenversicherte Ehefrau 191

Keine **Familienhilfeberechtigung** für die Ehefrau eines Taxifahrers, die gleichzeitig Arbeitgeber ihres Mannes ist 281

Kein Vorrang der **fiktiven Mitgliedschaft** nach § 315 a RVO vor tatsächlicher Mitgliedschaft in der Krankenversicherung der Landwirte 282

Befreiung von der **Formalmitgliedschaft** in der Krankenversicherung für eine privat krankenversicherte Rentenbewerberin, deren Krankheitsaufwendungen nur zu 40 v. H. erstattet wurden 322

Zur Erstattung der Kosten für eine mit dem Versicherten verschwängerte **Haushaltshilfe** 76

Übernahme der Kosten für die Beschäftigung einer **Haushaltshilfe** bei Krankenhausaufenthalt der Ehefrau 191

**Kassenzuständigkeit** bei Bezug von Witwenrente aus der Rentenversicherung der Arbeiter und von Witwenaltersgeld nach dem GAL 131

**Kassenzuständigkeit** bei Umschulungsmaßnahmen 24

Erstattung von **Kosten** für eine mit dem Versicherten verwandte oder verschwängerte Haushaltshilfe 281

**Krankengeld** für die Zeit eines unbezahlten Urlaubs 75

Befreiung von der Versicherungspflicht nach § 94 KVLG und Ersatz von **Krankenhauskosten** an den Sozialhilfeträger 76

Zuständiger **Krankenversicherungsträger** bei Umschulungsmaßnahmen 166

Zahlung eines **KVdR-Beitragszuschusses** nach Kanada 220

Zur Einstufung von **Mitunternehmern** eines Gartenbaubetriebes in der Krankenversicherung der Landwirte 131

Zur Mitgliedschaft von **Renten Antragstellern** in der gesetzlichen Krankenversicherung 281

Kosten der stationären **Tbc-Behandlung** einer Geisteskranken 17

**Verjährung** eines Beitragszuschusses (KVdR) 15

**Verjährung** eines Krankengeldanspruches 165

Keine **Versicherungspflicht** in der **Krankenversicherung der Landwirte** für einen Versicherten, der gleichzeitig als Schlossergehilfe tätig und bei der AOK pflichtversichert ist 282

**Versicherungspflicht** in der Krankenversicherung der Landwirte für selbständigen Landwirt, der gleichzeitig Rente aus der Rentenversicherung der Arbeiter bezieht 192

## 2.2.3. Kassenarztrecht

**Abrechnung** von Leistungen eines Krankenhausarztes bei der belegärztlichen Versorgung von Ersatzkassenpatienten 324

Zu den Grundsätzen für die Berechnung der kassenärztlichen **Gesamtvergütung** 325

**Honorarverteilungsmaßstab** als Mittel, übermäßige Ausdehnung der Tätigkeit eines Kassenarztes zu verhüten 132

Wiederholte Entziehung einer **Kassenzulassung** 131

Zur Freistellung eines Kassenarztes vom **Notfalldienst** 323

Zur Freistellung vom **Notfalldienst** eines Arztes, der gleichzeitig in einem Krankenhaus zum Notfalldienst herangezogen wird 324

**Wirbelbäder**, nur als einfache Unterwassermassagen abrechnungsfähig 132

## 2.2.4. Unfallversicherung

Voraussetzungen für den **Anspruch auf Pflege** bzw. Pflegegeld nach § 558 Abs. 1 RVO 133

Zum **Ausgleichsanspruch** nach § 788 RVO 79

**Ausgleichsverfahren** nach Artikel 3 UVNG 195

**Bindungswirkung** des im Witwenrentenbescheid festgestellten Jahresarbeitsverdienstes 224

Kein Anspruch auf Zahlung von Zinsen für einen **Defizitausgleich** 16

**Elektroschweißerlunge** keine Berufskrankheit im Sinne der BKVO 223

Kein Anspruch auf **Elternrente** beim Tod eines 15jährigen Schlosserlehrlings 284

Zur Bildung von **Gefahrklassen** im Beitragsrecht der Unfallversicherung 195

Festsetzung einer **Ordnungsstrafe** wegen Mißachtung der Unfallverhütungsvorschriften 224

**Rentenentziehung** bei Erschließung eines neuen Tätigkeitsfeldes (Unfallversicherung) 79

Abstufung der **Übergangsleistung** nach § 3 Abs. 2 BKVO 223

Anspruch auf Zahlung einer **Unfallrente** in das Gebiet der **CSSR** 223

#### Unfallversicherungsschutz (Einzeltatbestände):

**Abweichen** vom Weg zwischen Wohnung und dem Ort der Tätigkeit und Unfallversicherungsschutz 16

Unfallversicherungsschutz bei **alkoholbedingter Verkehrsuntüchtigkeit** 80

Unfallversicherungsschutz bei der **Beschaffung von Lebensmitteln** in der Arbeitspause 194

Unfallversicherungsschutz beim **Beschneiden der Bäume** im Garten eines Arbeitskollegen 283

**Chemische Experimente** auf dem Schulweg und Unfallversicherungsschutz 77

Unfallversicherungsschutz für **Ehefrau**, die den Ehepartner mit dessen Firmen-Pkw von einer geschäftlichen Besprechung abholt 193

Unfallversicherungsschutz für eine Schülerin beim **Einkauf von Farben** für den Malkasten 283

Unfallversicherungsschutz einer nicht regelmäßig im Betrieb des Ehemannes beschäftigten Ehefrau bei einer **Einkaufsfahrt** 132

Kein Unfallversicherungsschutz bei **Fahrt zur Verlobten**, die mit dem Schreiben einer Diplomarbeit für den Versicherten begonnen hatte 220

Kein Unfallversicherungsschutz bei **Fahrt zur Wohnung eines Onkels** 222

Unfallversicherungsschutz bei **Fußballspiel** zwischen Pfarrgemeinderat und Gemeinderat 78

Unfallversicherungsschutz bei einem **Kegelabend** einer Teilbelegschaft 78

Versicherungsschutz beim Weg zur **Nahrungsaufnahme während einer Dienstreise** 222

Beteiligung an einer **Schlägerei** und Unfallversicherungsschutz 16

Unfall im **Schullandheim** bei verbotenem Verlassen der Klassengemeinschaft 76

Unfallversicherungsschutz bei **Teilnahme** an einem von der Schulaufsichtsbehörde nicht als Schulveranstaltung genehmigten **Skilehrgang** in Österreich 221

Kein Unfallversicherungsschutz für einen türkischen Gastarbeiter bei mehrtägiger **Urlaubsunterbrechung** einer Rückreise von der Türkei nach Deutschland 283

Unfallversicherungsschutz für einen Radioverkäufer, der **vergessene Zahnprothese** zu Hause holt 222

Unfallversicherungsschutz beim **Verlassen des Werksgeländes** während der Mittagspause 194

Unfallversicherungsschutz bei **Wegen zum Geldinstitut** 77, 78

**Virushepatitis** keine Tropenkrankheit im Sinne der BKVO 284

Leistungen aus einer **Zusatzversicherung** und Berufskrankheit 17

#### 2.2.5. Rentenversicherung

**Alldingung des Witwenrentenanspruchs** nur bei der ersten Wiederheirat oder auch bei jeder folgenden Eheschließung? 285

Keine Zahlung von **Altersruhegeld** an einen in den polnisch verwalteten deutschen Ostgebieten wohnenden Kläger 103

Anspruch auf **flexibles Altersruhegeld** 103

**Arbeitsunfähigkeit von 1951 bis 1961 keine Ersatzzeit** im Zusammenhang mit Kriegsgefangenschaft 226

Kein Ersatz der **Aufwendungen für Nachentrichtung** von Beiträgen in der gesetzlichen Rentenversicherung für Empfänger einer Pflegezulage 250

Anrechnung von **Ausfallzeiten** während des Bezuges von Erwerbsunfähigkeitsrente 19

Anrechnung von **Beiträgen in der italienischen Rentenversicherung** auf die Wartezeit für Berufsunfähigkeits- bzw. Erwerbsunfähigkeitsrente 100, 101

Beginn des Anspruchs auf höhere Rente bei **Beitragsnachentrichtung** nach WGSVG 199

**Bemessungszeitraum** für die Feststellung des überwiegenden **Unterhalts** 285

Zur Berufsunfähigkeit eines selbständigen **Fleischermeisters** 100

**Berufsunfähigkeit** eines **Pförtners** 197

**Berufsunfähigkeit** eines **Rohrlegers** 196

**Berufs- bzw. Erwerbsunfähigkeit** und Teilzeitarbeitsplätze 17

Zur **Bewertung von Versicherungszeiten** für rassistisch **Verfolgte** 22

Zur **Einstufung** in die Leistungsgruppen der Anlage 1 zu § 22 **FRG** 137

**Ersatzzeiten** bei der Berechnung von Witwenrente 101

Anrechnung von **Ersatz- und Ausfallzeiten** für einen in Südafrika lebenden **rassistisch Verfolgten** 137

**Erwerbsunfähigkeitsrente** auf Zeit für einen **türkischen Staatsangehörigen** 226

Zur Abgrenzung des **Familienunterhaltes** 101

Zum Anspruch auf **Geschiedenenwitwenrente** 134

Kein Anspruch auf **Geschiedenenwitwenrente** bei Unterhaltsverzicht 20

Anspruch auf **Geschiedenenwitwenrente** bei ausländischem Scheidungsurteil 198

Aufteilung einer **Hinterbliebenenrente** 102

Anspruch auf anteilige **Hinterbliebenenrente** bei Unterhaltszahlung an mehrere Personen 20

Zur Übernahme von **Krankenhauskosten** aufgrund der Vorschriften des Bundesseuchengesetzes für den Bezieher einer **Erwerbsunfähigkeitsrente** 100

Entrichtung von **Nachversicherungsbeiträgen** als beamteter Arzt 99

**Rentennachzahlung** an gerichtlich bestellte Pflegerin mit schuldbeitragender Wirkung 136

**Studentischer Ausgleichsdienst** keine Ersatzzeit 101

Höhe des **Übergangsgeldes** während eines Heilverfahrens 225

Umzug von Bayern nach Baden-Württemberg **keine „Umsiedlung“** im Sinne von § 28 Abs. 1 Nr. 6 AVG 134

**Verjährung von Rentenansprüchen** nach § 99 AKG 138

**Versicherungspflicht von ausländischen Arbeitnehmern** auf einem unter deutscher Flagge fahrenden Fahrgastschiff 225

Keine **Versicherungspflicht** von allein praktizierenden **Heilpraktikern** in der Angestelltenversicherung 284

**Versicherungspflicht** eines **Tennislehrers** in der Rentenversicherung 133

**Verweisbarkeit** eines **Formers** 198

**Verweisbarkeit** eines **Hauers** auf Tätigkeit als Chemiarbeiter 288

Beurteilung der **Verweisbarkeit** einer in Israel lebenden **Rentantragstellerin** 225

**Vorrang der Vorschriften über Hinterbliebenenrenten** vor der EG VO Nr. 1408/71 19

Zum Anspruch auf **Witwenrente**, wenn die Witwe den Tod des Versicherten herbeigeführt hat 20

Kein **Witwenrentenanspruch** bei Verzicht auf Geltendmachung einer Unterhaltsforderung 227

Zum Anspruch auf **Witwenrente** 135

**Zuordnung einer Beschäftigungszeit** nach FRG bei Tätigkeit in der Zentralverwaltung der Kohlenindustrie im polnischen Oberschlesien 227

Zur **Zuordnung von Tabellenwerten** nach § 14 WGSVG 137, 138

**Zusammentreffen von Altersruhegeld** aus der deutschen Rentenversicherung mit Verletztenrente und Pension von französischen Sozialversicherungsträgern 21

**Zusammentreffen einer deutschen Rente** mit Rente aus der britischen Rentenversicherung 227

**Zusammentreffen** von Pflicht- und freiwilligen **Beiträgen mit Ausfallzeiten** in der Rentenversicherung 135

**Zwangsaufenthalt in Polen** als **Ersatzzeit** nach § 28 Abs. 1 Nr. 3 AVG 198

## 2.2.6. Knappschaftliche Versicherung

Anspruch auf **Bergmannsrente** wegen Vollendung des 50. Lebensjahres für einen von der Arbeit freigestellten Betriebsratsvorsitzenden 287

Verminderte bergmännische **Berufsfähigkeit** und Verweisbarkeit eines **Anschlägers** 199

Keine Verweisung eines **Grubenlokomotivführers** auf die Tätigkeit eines Bürohilfsarbeiters und Telefonisten 287

Verminderte bergmännische Berufsfähigkeit eines **Hauers** 287

Einstufung eines **Lehrhauers** 105

Verminderte bergmännische Berufsfähigkeit und Verweisbarkeit eines ersten **Rangierers** 199

## 2.2.7. Arbeitsförderung, Arbeitslosenversicherung

Anspruch auf Erteilung einer **Arbeitserlaubnis** für jugoslawischen Staatsangehörigen 228

Anspruch auf **Arbeitslosengeld** bei Bezug von Ruhegeld und Übergangszuschuß aus der betrieblichen Altersversorgung 230

Anspruch auf **Arbeitslosengeld** und Arbeitslosenhilfe während des **Studiums** 288

Anspruch auf **Arbeitslosenhilfe** bei Zweifel über die Zubilligung einer Arbeitserlaubnis für einen ausländischen Arbeitnehmer 107

Stundensatz für **Lehrgangsgebühren** nach dem AFG 138

Kosten für **Lehrgangsgebühren** und **Lernmittel** bei Wegfall der Leistungsvoraussetzungen 289

Gewährung von **Leistungen** zur beruflichen Umschulung 228

Anspruch auf Zahlung von **Schlechtwettergeld** bei verspäteter Anzeige 229

Erfordernisse an den Nachweis für die Erstattung von **Schlechtwettergeld-Anzeigen** 139

**Umschulung** eines **Kraftfahrers** zum Sportlehrer und Anspruch auf Leistungen nach dem AFG 22

Keine Förderung nach § 47 AFG bei **Umschulung** von **Krankenpflegehelferin** zur Krankenschwester 106

Keine Anrechnung von vermögenswirksamen Leistungen auf das **Unterhaltsgeld** nach § 44 AFG 106

Zur **Versicherungspflicht** eines **Entwicklungshelfers** 104

Kein **Wintergeld** bei Bauarbeiten in Dänemark 228

## 2.2.8. Kriegsopferversorgung

Besonderes **Betroffensein** eines Landwirts 164

**Berufsausgleich:**

Zum **Berufsschadensausgleich** 74

**Beginn des Anspruchs** auf Berufsschadensausgleich nach dem BVG 105

Berufsschadensausgleich der schwerbeschädigten **Hausfrau** 162

Berufsschadensausgleich, wenn Dienstposten einer **höheren Vergütungsgruppe** wegen Schädigungsfolgen nicht erreichbar ist 162

**Voraussetzungen** für den Anspruch auf Berufsschadensausgleich 162

Beginn und Dauer der **Elternrente** 164

Keine **Herabstufung der MdE** bei Ausscheiden eines Beschädigten aus der Bundeswehr 252

**Höherbewertung** der MdE 161

Versorgungsanspruch für einen Marine-Soldaten bei einem Unfall während des **Landganges zur Kantine** 250

Höhe der **Pflegezulage** 163

Erhöhte **Pflegezulage** an Hirnverletzte 106

**Reinigung von Ausrüstungsgegenständen** in der Privatwohnung eines Zeitsoldaten kann Wehrdienstverrichtung sein 251

**Teilversorgung** nach dem BVG bei Bezug einer polnischen Kriegsinvalidenrente 25

**2.2.9. Ersatzansprüche und Verschiedenes**

Nahtloser **Anschluß zwischen Leistungen** aus der Arbeitslosenversicherung und der Rentenversicherung 229

**Beitragspflicht** zur landwirtschaftlichen Alterskasse für Gesellschafter einer BGB-Gesellschaft 106

**Betriebsgröße und Beitragspflicht** in der landwirtschaftlichen Alterssicherung 139

**Ersatzansprüche des Bundes** gegen eine Berufsgenossenschaft für Aufwendungen von Heilbehandlungskosten beim Unfall eines Wehrpflichtigen bei **Urlaubstätigkeit** in einem Speditionsunternehmen 282

**Ersatzanspruch** einer Krankenkasse gegen den Träger der Kriegsopferversorgung für **Brillenspezialanfertigungen** 250

**Erstattungsansprüche** zwischen Versorgung, Verwaltung und Krankenkasse bei **Änderung der Rechtslage** 25, 26

**Erstattungsanspruch** der Versorgungsverwaltung gegen eine landwirtschaftliche Alterskasse für **Zahnersatz** 165

**Kostenträger** für Beschaffung von **Brillen** mit schädigungsbedingter Lichtschutztönung 164

Anspruch auf **Konkursausfallgeld** 23

**Landabgaberente** nach § 41 Abs. 2 GAL und Pacht-dauer 140

Zum **Rückforderungsanspruch** nach § 1301 Satz 2 RVO 21

Keine **Verjährung** von Rückforderungsansprüchen der Versorgungsverwaltung aus Hinterbliebenenversorgung, wenn Empfängerin wissentlich falsche Angaben gemacht hat 252

### 3. Zum Zeitgeschehen

39, 72, 97, 129, 167, 200, 264, 299, 334, 359

(siehe unter dem jeweiligen Stichwort im Stichwörterverzeichnis)

### 4. Für Sie gelesen

39, 204, 265, 300, 363

### 5. Zeitschriftenschau

41, 109, 140, 172, 206, 237, 269, 302, 364

### 6. Stichwörterverzeichnis

(außer Rechtsprechungsteil – siehe Abschnitt 2)

## A

#### Abgabenbelastung

Ein Hundertmarkschein = 69 DM 99

#### Adoptionsgesetz

Die Auswirkungen des – auf den Kinderzuschlag, die Waisenrente, Witwenrente und den Ehegattenzuschlag nach dem Bundesversorgungsgesetz (BVG) 94

#### Ärzte

Zahl der – und Zahnärzte 1975 gestiegen 73

#### Alkoholismus

–: Frankreichs chronische Krankheit 188

#### Altersruhegeld, flexibles

Anrechnung des flexiblen Altersruhegeldes der deutschen Rentenversicherung auf Leistungen der schweizerischen Krankenversicherung? 119

–, Beschäftigung neben flexiblem oder vorzeitigem Altersruhegeld 265

#### Altersruhegeld, vorzeitiges

Beschäftigung neben flexiblem oder vorzeitigem Altersruhegeld 265

#### Anschlußheilbehandlung

Bessere Betreuung durch – 97

#### Arbeitsförderungsgesetz

Ausbildungsförderung nach BAföG und – wurde verbessert 209

–, Förderung ehemaliger Entwicklungshelfer jetzt geregelt 186

–, Die Kranken- und Unfallversicherung der nach dem – geförderten Teilnehmer an beruflichen Bildungsmaßnahmen 314

–, Das neue Strafvollzugsgesetz und seine Auswirkungen auf das – 49

#### Arbeitskonferenz, Internationale

Die 63. Internationale Arbeitskonferenz ging zu Ende 264

#### Arbeitslosenversicherung

Aufbringung der Beiträge und Beitragszahlungspflicht in der Kranken-, Renten- und – 89



**Arbeitslosigkeit**

Frauenarbeit, Beschäftigtenstand und – in den USA 71

–, – Nachhaltige Besserung nicht in Sicht 170

–, – 1977 850 000 Arbeitslose 73

**Arbeitsmarkt**

Häufung von Widrigkeiten 335

**Arbeitsmedizin**

Die – in Frankreich 321

**Arbeitsunfall**

Trotz Aufschwungs weniger Unfälle 97

**Arbeitsverwaltung**

Zum 50jährigen Bestehen der deutschen – 334

**Arbeitswelt**

Geld zählt nicht allein 359

**B****Baustellen**

Schadenersatzansprüche nach § 1542 RVO bei Unfällen auf – 216

**Behindertensport**

–, – eine Maßnahme der medizinischen Rehabilitation unter besonderer Berücksichtigung von Myokardgeschädigten 337

**Beiträge**

Aufbringung der – und Beitragszahlungspflicht in der Kranken-, Renten- und Arbeitslosenversicherung 89

–, – – und Bezugsgrößen in der gesetzlichen Kranken- und Rentenversicherung für das Jahr 1977 5

–, – Bekanntmachung der Verhältniszahl „n“ für 1976 zur Berechnung der – nach der KV-Pauschalbeitragsverordnung 129

**Beitragsrecht**

Änderungen im – der gesetzlichen Krankenversicherung durch das Krankenversicherungs-Kostendämpfungsgesetz 241

**Berufungsschrift**

Zum notwendigen Erklärungsinhalt einer – 213

**Beschäftigten, geringfügige**

Versicherungsfreiheit von geringfügigen Beschäftigten 340

**Bezugsgröße**

Die – in der Sozialversicherung 311

**Bezugsgrößen**

Beiträge und – in der gesetzlichen Kranken- und Rentenversicherung für das Jahr 1977 5

**Bildungsmaßnahmen, berufliche**

Die Kranken- und Unfallversicherung der nach dem Arbeitsförderungsgesetz geförderten Teilnehmer an beruflichen Bildungsmaßnahmen 314

**Brackmann, Kurt, Vizepräsident**

Geburtstagsempfang für – 167

**Bruttosozialprodukt**

Das – im Jahre 1976 39

–, – Wachstum – Schein und Wirklichkeit 98

**Bundesausbildungsförderungsgesetz**

Ausbildungsförderung nach BAföG und AFG wurde verbessert 209

**Bundesdienst**

Beschäftigte im – 39

**Bundessozialgericht**

Auswirkungen des Ehe- und Familienrechts auf das Sozialrecht. Zur 9. Richterwoche des –s 360

–, – Geschäftsstand beim – 72

**Bundesversicherungsanstalt für Angestellte (BfA)**

Bessere Betreuung durch Anschlußheilbehandlung 97

**Bundesversorgungsgesetz**

Die Auswirkungen des Adoptionsgesetzes auf den Kinderzuschlag, die Waisenrente, Witwenrente und den Ehegattenzuschlag nach dem – (BVG) 94

–, – Ist der Härteausgleich nach § 89 – lediglich eine staatliche Gnadenzuwendung aus besonderem Anlaß oder stellt er einen notwendigen Ausgleich für gesetzgeberische Unvollkommenheiten dar? 10

–, – Zur Verfassungswidrigkeit des § 89 Abs. 3 BVG, zugleich zur Frage seines Geltungsbeginns 122

**D****Drogenberatung**

Neues Verzeichnis: – wo? 172

**E****Eherecht**

Auswirkungen des Ehe- und Familienrechts auf das Sozialrecht. Zur 9. Richterwoche des Bundessozialgerichts 360

**Einkommen**

1 DM Aufwand = 59 Pf Verdienst 172

**Entwicklungshelfer**

Förderung ehemaliger – jetzt geregelt 186

**Ernährung**

Ernährungsratschläge für Verbraucher 73

**F****Familieneinkommen**

Mitverdienen – bei Arbeitern am häufigsten 129

**Familienheimrichtlinien**

Die Wohnungsfürsorge der Sozialversicherungsträger für ihre Beschäftigten in entsprechender Anwendung der – des Bundes 157, 273, 274, 276

**Familienrecht**

Auswirkungen des Ehe- und Familienrechts auf das Sozialrecht. Zur 9. Richterwoche des Bundessozialgerichts 360

**Frankreich**

Alkoholismus: –s chronische Krankheit 188

–, – Die Arbeitsmedizin in – 321

–, – Sozialleistungen in – 128

–, – Die Sozialreform in – 248

**Frauenarbeit**

- , Beschäftigtenstand und Arbeitslosigkeit in den USA 71

**G****Gastarbeiter**

- Das Gastarbeiterproblem in den USA 160

**Gewalttaten**

- Zu den Auswirkungen des Gesetzes über die Entschädigung für Opfer von – auf die Beziehungen zwischen Krankenkassen und Versorgungsträgern 81

**H****Härteausgleich**

- Ist der – nach § 89 BVG lediglich eine staatliche Gnadenzuwendung aus besonderem Anlaß oder stellt er einen notwendigen Ausgleich für gesetzgeberische Unvollkommenheiten dar? 10

**I****Internationale Arbeitsorganisation**

- Verlassen die USA die –? 299

**K****Kinderzuschuß**

- Änderungen beim – und bei der Waisenrente 305

**Konjunktur**

- Zusätzliche Ausgaben für die – 334

**Krankenhauspflege**

- Die Rahmenverträge über die allgemeinen Bedingungen der – 344

**Krankenkassen**

- Zu den Auswirkungen des Gesetzes über die Entschädigung für Opfer von Gewalttaten auf die Beziehungen zwischen – und Versorgungsträgern 81

**Krankenversicherung**

- Änderungen im Beitragsrecht der gesetzlichen – durch das Krankenversicherungs-Kostendämpfungsgesetz 241

- , – Aufbringung der Beiträge und Beitragszahlungspflicht in der –, Renten- und Arbeitslosenversicherung 89

- , – Beiträge und Bezugsgrößen in der gesetzlichen – und Rentenversicherung für das Jahr 1977 5

- , – Beitrittsrecht von Schwerbehinderten zur gesetzlichen – 62

- , Die – und Unfallversicherung der nach dem Arbeitsförderungsgesetz geförderten Teilnehmer an beruflichen Bildungsmaßnahmen 314

**Krankenversicherungs-Kostendämpfungsgesetz**

- Änderungen im Beitragsrecht der gesetzlichen Krankenversicherung durch das – 241

- , – Zweifelsfragen zum – 277

**Krankenversicherungsträger**

- Wettbewerbsbeschränkungen durch – 55

**Kur**

- Nur alle zwei Jahre zur – 336

**KV-Pauschalbeitragsverordnung**

- Bekanntmachung der Verhältniszahl „n“ für 1976 zur Berechnung der Beiträge nach der – 129

**L****Land- und Forstwirtschaft**

- Zur Ermittlung von Einkünften aus – nach Durchschnittssätzen in der Sozialhilfe 214

- , Bonn schießt kräftig zu 336

**Lebenshaltungskosten**

- Grundbedarf verteuerte sich am meisten 98

**Lohnsteuer**

- Die Hochsprünge der – 360

**M****Medica**

- '77 265

**P****Pflegesatzrecht**

- Begriffe und Formeln des –s 113

**R****Rahmenverträge**

- Die – über die allgemeinen Bedingungen der Krankenhauspflege 344

**Raucherentwöhnung**

- 39

**Rechtsprechung, arbeitsgerichtliche**

- Das Unfallversicherungsrecht in der arbeitsgerichtlichen Rechtsprechung 241

**Rechtsstaat, sozialer**

- Soziale Gerechtigkeit im – 85

**Rehabilitation**

- Die Änderung rehabilitationsrechtlicher Vorschriften durch das 20. RAG 177

- , – Behindertensport – eine Maßnahme der medizinischen – unter besonderer Berücksichtigung von Myokardgeschädigten 337

**Rentenversicherung**

- Änderungen beim Kinderzuschuß und bei der Waisenrente 305

- , – Die Änderung rehabilitationsrechtlicher Vorschriften durch das 20. RAG 177

- , – Anrechnung des flexiblen Altersruhegeldes der deutschen – auf Leistungen der schweizerischen Krankenversicherung? 119

- , – Aufbringung der Beiträge und Beitragszahlungspflicht in der Kranken-, – und Arbeitslosenversicherung 89

- , – Beiträge und Bezugsgrößen in der gesetzlichen Kranken- und – für das Jahr 1977 5

- , – Nur alle zwei Jahre zur Kur 336

- , – Die Neuregelung in der gesetzlichen – durch das 20. Rentenanpassungsgesetz 182

- , – Voraussichtliche finanzielle Entwicklung in der gesetzlichen – für das Jahr 1977 336

**Richterwoche**

- Auswirkungen des Ehe- und Familienrechts auf das Sozialrecht. Zur 9. Richterwoche des Bundessozialgerichts 360

**Rumänien**

Zusatzabkommen zu SV-Abkommen mit – 299

**S****Sozialabgaben**

Bundesrepublik im Mittelfeld 359

**Soziale Sicherheit**

Gegenwartsaufgabe im sozialen Bereich 11

**Sozialfonds, europäischer**

Revidierte Richtlinien beim europäischen Sozialfonds 299

**Sozialgesetzbuch**

Der persönliche und räumliche Geltungsbereich der Sozialversicherung nach dem – (SGB) 1

–, – Was kann und soll das – leisten? 145

**Sozialhilfe**

Zur Ermittlung von Einkünften aus Land- und Forstwirtschaft nach Durchschnittssätzen in der – 214

**Sozialleistungen**

Der Preis für die Bürokratie 171

**Sozialrecht**

Auswirkungen des Ehe- und Familienrechts auf das –. Zur 9. Richterwoche des Bundessozialgerichts 360

**Sozialreform**

Die – in Frankreich 248

**Sozialversicherung**

Die Bezugsgröße in der – 311

–, – Der persönliche und räumliche Geltungsbereich der – nach dem Sozialgesetzbuch (SGB) 1

**Sozialversicherungsabkommen**

– mit Schweden 299

– mit Spanien 299

Zusatzabkommen zu – mit Rumänien 299

**Sozialversicherungsträger**

Die Wohnungsfürsorge der – für ihre Beschäftigten in entsprechender Anwendung der Familienheimrichtlinien des Bundes 157, 273, 274, 276

**Spanien**

SV-Abkommen mit – 299

**Sch****Schadenersatzansprüche**

– nach § 1542 RVO bei Unfällen auf Baustellen 216

**Schweden**

SV-Abkommen mit – 299

**Schweiz**

Anrechnung des flexiblen Altersruhegeldes der deutschen Rentenversicherung auf Leistungen der schweizerischen Krankenversicherung? 119

**Schwerbehinderte**

Beitrittsrecht von –n zur gesetzlichen Krankenversicherung 62

**St****Steuereinnahmen**

Mitgliedsbeiträge des Staatsbürgers 98

**Strafvollzug**

Das neue Strafvollzugsgesetz und seine Auswirkungen auf das Arbeitsförderungsgesetz 49

**U****Unfallversicherung**

Trotz Aufschwungs weniger Unfälle 97

–, – Die Kranken- und – der nach dem Arbeitsförderungsgesetz geförderten Teilnehmer an beruflichen Bildungsmaßnahmen 314

–, – Das Unfallversicherungsrecht in der arbeitsgerichtlichen Rechtsprechung 245

**USA**

Frauenarbeit, Beschäftigtenstand und Arbeitslosigkeit in den – 71

–, – Das Gastarbeiterproblem in den – 160

–, – Mitgliedschaft der – in der IAO 264

–, – Verlassen die – die Internationale Arbeitsorganisation? 299

**V****Verfahrensrecht**

Zum notwendigen Erklärungsinhalt einer Berufungsschrift 213

**Versicherungsfreiheit**

– von geringfügigen Beschäftigungen 340

**Versorgungsträger**

Zu den Auswirkungen des Gesetzes über die Entschädigung für Opfer von Gewalttaten auf die Beziehung zwischen Krankenkassen und –n 81

**W****Wachstum**

–, – Schein und Wirklichkeit 98

**Waisenrente**

Änderungen beim Kinderzuschuß und bei der – 305

**Weltgesundheitsorganisation**

60. Weltgesundheitsversammlung 265

**Wirtschaftslage**

Weniger Wachstum – mehr Arbeitslose 171

**Wohnungsfürsorge**

Die – der Sozialversicherungsträger für ihre Beschäftigten in entsprechender Anwendung der Familienheimrichtlinien des Bundes 157, 273, 274, 276

**Z****Zahnärzte**

Zahl der Ärzte und – 1975 gestiegen 73

**20. Rentenanpassungsgesetz (RAG)**

Die Neuregelungen in der gesetzlichen Rentenversicherung durch das – 182

# Zentralblatt

für

## SOZIALVERSICHERUNG SOZIALHILFE UND VERSORGUNG

Zeitschrift für das Recht der Sozialen Sicherheit

Begründet und bis zum 30. Jahrgang (1976) herausgegeben von Dr. Dr. Kurt Pelzer

31. Jg. / Heft 6

ZfS

Juni 1977

### Abhandlungsteil

## Was kann und soll das Sozialgesetzbuch leisten?\*

Von Prof. Dr. Hans F. Zacher

In der Regierungserklärung von 1969 war das Sozialgesetzbuch angekündigt worden. Der 6. und 7. Deutsche Bundestag haben sich mit dem Sozialgesetzbuch befaßt. Sein Allgemeiner Teil und die Gemeinsamen Vorschriften für die Sozialversicherung liegen vor. Damit hat der Gesetzgeber nicht nur Proben seiner Absichten und seines Vermögens gegeben. Damit sind auch feste und – willkommen oder nicht – schwer verrückbare Grundlagen für die weitere Arbeit am Sozialgesetzbuch gelegt. Der 8. Deutsche Bundestag wird auf dieser Grundlage weiterzuarbeiten haben. An dieser Stelle ist es angebracht, eine Art Zwischenbilanz zu ziehen. Wie können die mögliche, die beabsichtigte und die bisher hervorgebrachte Gestalt und Wirkung des Sozialgesetzbuchs beurteilt werden?

### I. Nicht angestrebte und nicht erreichbare Zwecke

#### 1. Keine „Sozialreform“

Von Anfang an bestand Übereinstimmung zwischen Regierung und Sachverständigenkommission, daß mit dem neuen Sozialgesetzbuch keine grundlegende Reform des Sozialleistungssystems ver-

bunden sein sollte. Man könnte so sagen: die Schaffung des Sozialgesetzbuchs sollte keine sozialpolitische, sondern eine rechtspolitische Aufgabe sein. Das bedarf jedoch von vornherein zweier Vorbehalte. Erstens steht Rechtspolitik im Bereich des Sozialrechts wesensmäßig im Dienst der Sozialpolitik und ist Rechtspolitik im Sozialrecht voller beabsichtigter oder unbeabsichtigter sozialpolitischer Wirkungen. Zweitens müßte ein Mindestmaß an sachlicher Veränderung durchaus gewagt – angestrebt oder in Kauf genommen – werden. Die Masse des vorgefundenen Rechtsstoffes sollte also erhalten bleiben. In zweifacher Hinsicht aber stellte sich die Frage nach dem Maß der Korrektur: erstens, *inwieweit* der Rechtsstoff neu angeordnet werden sollte; zweitens, *inwieweit* inhaltliche Veränderungen vorgenommen werden sollten. Der Verfasser hat damals für diesen Konsens die Formel von der „Kodifikation bei begrenzter Sachreform“ geprägt, die gerne aufgenommen wurde und sich auch als hilfreich erwies – aber eben doch nicht mehr sein konnte als ein dilatorischer Formelkompromiß.

### 2. Kein Universum des Sozialrechts

#### a) Die Notwendigkeit der Auswahl

Nicht problematisch war von vornherein ferner der trotz allen Angreifens partikuläre Charakter der Reform. Der Name „Sozialrecht“ ist nicht der Name eines fest umgrenzten Territoriums in der Rechtslandschaft. Als Sozialrecht kann alles Recht bezeichnet werden, das nach Inhalt und Struktur durch eine sozialpolitische Aufgabe geprägt ist. Nun ist im Sozialstaat der Gegenwart alles Recht von Sozialpolitik durchsetzt. Die Übergänge zwischen sozialpolitischer Neutralität und wahrnehmbarer sozialpolitischer Prägung des Rechts sind fließend. Vor allem die Konzentration, mit der sozialpolitische Regelungsgehalte auf ein Rechtsgebiet verteilt sind, ist sehr ungleich. Im Bürgerlichen Gesetzbuch z. B., dessen zwingende Gehalte heute erstaunlich weit auf den sozialen Nenner des Schutzes des Schwächeren gebracht werden, hat sich dieser Schutz jahrzehntelang weitgehend auf die Generalklausel, vor allem auf § 242, zurückgezogen. Das Sozialversicherungsrecht entstand im Gegensatz dazu von vornherein als umfassend sozialpolitisch zweckhaftes Recht. Auch wechseln Rechtsgebiete ihre prägenden Zwecke, wie das etwa am Beispiel des Wohnungsrechts, insbesondere des Mietrechts zu beobachten ist. „Sozial-

\* Text eines Vortrages, den der Verfasser im Rahmen des 9. Kontaktseminars des Deutschen Sozialgerichtsverbandes am 25. Februar 1977 in Kassel gehalten hat. – Zur Ergänzung darf der Verfasser hinweisen auf seine weiteren einschlägigen Veröffentlichungen aus jüngerer Zeit: Das Sozialgesetzbuch und sein Allgemeiner Teil, Bayerische Verwaltungsblätter 23. Jahrgang (1976), S. 552 ff., Sozialgesetzbuch, Textausgabe mit Hinweisen, Teil A (Einführung); Materialien zum Sozialgesetzbuch, Teil A (Einführung). In Teil B der Materialien zum Sozialgesetzbuch findet sich auch eine eingehende Bibliographie.

recht“ ist also nicht eine vorgegebene Summe. Wo nach „Sozialrecht“ als einer abgrenzbaren Summe von Normen gefragt wird, setzt die Antwort positive Entscheidung voraus. Auch der Gesetzgeber des Sozialgesetzbuches mußte also selektieren.

*b) Die positive Entscheidung sozialer Sicherung und Entfaltungshilfen*

Wie ist er verfahren? Er hat darüber weder sich noch der Öffentlichkeit viel grundsätzlicher Rechenschaft gegeben. Gleichwohl zeigen sich ex post einige Leitlinien. Als engster Kreis bot sich dem Gesetzgeber das an, was man sich angewöhnt hatte, als „soziale Sicherung“ zusammenzufassen: Sozialversicherung, Kriegsopferversorgung und Sozialhilfe. Aber „soziale Sicherung“ hat etwas Negatives. „Soziale Sicherung“ ist die Abwehr von Gefahren und ihre Kompensation. Ein neuer, wachsend bedeutsamer Stil der Sozialpolitik hat diesen negativen Sicherungen die positiven Entfaltungshilfen gegenübergestellt. Er mußte eingebracht werden. So folgt das Sozialgesetzbuch zwar dem Prinzip der Systeme sozialer Sicherung, daß soziale Leistungen von öffentlichen Trägern vorgekehrt und unmittelbar den einzelnen Bedürftigen zugewandt werden. Aber es beschränkt sich nicht auf Leistungen, die gegen ein Wohlstandsdefizit gerichtet sind, sondern schließt Leistungen, die auf Wohlstandsteilhabe zielen, ein. Ausbildungs- und Arbeitsförderung sind typische Beispiele. Da auf diese Weise der Gegensatz zwischen „sozialer Entfaltung“ und „sozialen Gefahren“ uninteressant war, war auch die Zuordnung von Familienlastenausgleich und Wohngeldrecht zum Sozialgesetzbuch unproblematisch.

*c) Prinzipielle Abgrenzungen: Soziales Privatrecht, institutionelle Leistungen und Förderung, nicht-ökonomische Leistungen*

Vor der Türe des Sozialgesetzbuches ließ der Gesetzgeber dagegen Regelungsbereiche, in denen er soziale Probleme unmittelbar zwischen Privaten auszugleichen versucht: wie das Arbeitsrecht, das private Wohnungsrecht oder den Verbraucherschutz. Auf den negativen Nenner „Verbraucherschutz“ dürfte auch zurückzuführen sein, daß das Heimgesetz keine Aufnahme in das Sozialgesetzbuch gefunden hat.

Außerhalb des Sozialgesetzbuchs liegen ferner alle Bereiche, in denen das Gemeinwesen Gleichheit nicht durch Leistungen an die Beteiligten herzustellen sucht, sondern durch gleiche Teilhabe aller an öffentlichen Leistungen (oder jedenfalls das Angebot gleicher Teilhabe), wie das vom Bildungsbereich bis zur sogenannten Daseinsvorsorge der Fall ist. Ein in der gegenwärtigen sozialpolitischen Spannungslage besonders auffälliges Beispiel für diese Dimension der Abgrenzung ist, daß auch das Krankenhausfinanzierungsgesetz aus dem Sozialgesetzbuch ausgeklammert blieb. Das Jugendwohlfahrtsrecht ist in diesem Sinne zwiespältig. Es ist einerseits Sorge für alle jungen Menschen. Andererseits steigert es seine Fürsorge gegenüber den Gefährdeten und den Benachteiligten. Die Einordnung des Jugendwohlfahrtsrechts war deshalb auch in besonderer Weise umstritten.

Außerhalb des Sozialgesetzbuchs blieb schließlich prinzipiell die Wirtschaftsförderung, obwohl sie ja

als Sorge für Wohlstand und gegen Not verstanden werden muß, und obwohl etwa sektorale und regionale Wirtschaftsförderung auch eindeutig auf sozialen Ausgleich zielen könnten. Freilich verfolgt Wirtschaftsförderung ihre sozialen Zwecke mittelbar, etwa durch Leistungen an Institutionen oder Unternehmer, nicht unmittelbar an den sozialen „Letztverbraucher“. Daß hier eine unklare Grenze ist, zeigt sich freilich darin, daß das Sozialgesetzbuch Wirtschaftsförderung durchaus auch einschließt: nämlich die institutionellen und an die Unternehmen gehenden Wirtschaftsförderungsmaßnahmen der Bundesanstalt für Arbeit.

Unter diesen Abgrenzungen sind zwei noch einmal genauer zu betrachten: Arbeitsrecht und Jugendwohlfahrtsrecht. Die Ausgrenzung des *Arbeitsrechts* gewann durch die Parallelität der Arbeiten am Arbeitsgesetzbuch besondere Bedeutung. Die Bereitschaft, arbeitsrechtliche Materien aus dem Sozialgesetzbuch wegzulassen, ist deshalb besonders groß. So bleiben auch Bereiche, die der sozialen Sicherung eng verklammert sind, wie die betriebliche Alterssicherung (bis hin zur Zusatzversorgung im öffentlichen Dienst) oder das Gesetz über Betriebsärzte, Sicherheitsingenieure und andere Fachkräfte für Arbeitssicherheit außerhalb des Sozialgesetzbuchs. Was die betriebliche Alterssicherung und insbesondere die Zusatzversorgung im öffentlichen Dienst anlangt, kündigt sich freilich zudem eine andere Erwägung an, auf die noch zurückzukommen sein wird: die Schonung des dienstrechtlichen Sach- und Regelungszusammenhangs, wie sie auch in der Ausklammerung des Beamtenversorgungsrechts zum Ausdruck kommt.

Daß die Aufnahme des *Jugendwohlfahrtsgesetzes* in das Sozialgesetzbuch so umstritten war, hängt nicht nur mit seinem allgemein-pädagogischen Ansatz zusammen. Es hängt auch mit dem Ziel der „sozialen Leistung Jugendwohlfahrt“ zusammen. Es ist kein Ökonomisches. Es ist ein unmittelbar Humanitäres, Emanzipatorisches – wenn man will – „Ideales“. Der Gegenstandsbereich des Sozialgesetzbuches dagegen ist im Kern ökonomischer Natur, der „Kern des Kernes“ sogar monetärer. Was von Gesetzgeber und Öffentlichkeit am ehesten als „Sozialleistung“ erkannt wird, sind die Geldleistungen. Den nächsten Evidenzgrad scheinen die nicht monetären Sozialleistungen aufzuweisen, die von Sozialleistungsträgern „gekauft“ werden – wie die medizinische Versorgung von den Krankenkassen. Wo dagegen unmittelbar nichtökonomische Leistungen angeboten werden – wie bei beruflicher Ausbildung und Weiterbildung, beruflicher Rehabilitation, Hilfe zur sozialen Eingliederung oder bei Jugendwohlfahrt – wird die Zuordnung unsicher. Im Verbund des Arbeitsförderungsgesetzes oder des Bundessozialhilfegesetzes wird diese Art Sorge für den Menschen in das Sozialgesetzbuch einbezogen. Wo sie gesetzgeberisch verselbständigt ist, wie in der Jugendwohlfahrt, bricht der Zweifel auf und kann er wohl nur durch die herkömmliche Nachbarschaft zur Sozialhilfe beschwichtigt werden.

*d) Das positive Zuweisungsprinzip: Sozialleistungen*

Wir können also folgende Ingredienzien der Kernsubstanz des Sozialgesetzbuchs ausmachen: es betrifft soziale Leistungen gegen „soziale Gefahren“ und für „soziale Wohlstandsteilhabe“, die durch oder auf

Veranlassung öffentlich-rechtlicher Träger unmittelbar an den Kreis wirklich oder präsumptiv (konkret oder typisch) sozial Bedürftiger mit dem Ziel angemessener ökonomischer Lebensbedingungen oder des Ausgleichs ökonomischer Notlagen und Nachteile gewährt werden. Der Gesetzgeber gebraucht dafür in seinen Motiven die Vokabeln „Sozialleistungen“ oder „Sozialleistungssysteme“.

#### e) Pragmatische Abgrenzungen

Daß der Gesetzgeber im Rahmen vorgegebener Regelungseinheiten mitunter über dieses Prinzip hinausgreift, wurde eben gesagt. Hinzuzufügen aber ist noch, daß er mit einigen harten Schnitten auch hinter dem Sollbestand zurückblieb, der sich aus dem Prinzip ergeben müßte. Die wichtigsten Einschränkungen sind folgende:

- *Historische Regelungskomplexe*, die sich im Lauf der Zeit zu erledigen scheinen, wurden nicht aufgenommen. Das betrifft das Lastenausgleichs-, Vertriebenen-, Heimkehrer-, und Häftlingshilferecht, auch das Wiedergutmachungsrecht. Aus dem Gesamtbereich des Kriegs- und Regimefolgenrechts findet nur die Kriegsoferversorgung als „soziales Entschädigungsrecht“ Aufnahme in das Sozialgesetzbuch. Vitalisiert durch neue Anknüpfungstatbestände – von den Impfschäden bis zu den Verbrechenopfern – ist sie als „soziales Entschädigungsrecht“ in die Dauerrechtsordnung der Friedensgesellschaft inkorporiert.
- Der *Regelungszusammenhang des öffentlichen Dienstrechtes* wurde respektiert. Die soziale Sicherung der Beamten, Richter und Berufssoldaten wurde im Regelungszusammenhang des Beamten-, Richter- und Soldatenrechts belassen.
- Das *gerichtliche Verfahren* wurde aus dem Sozialgesetzbuch weggelassen. Damit wurde die bisherige Zuständigkeitsverteilung (Sozialgerichte, Verwaltungsgerichte, ordentliche Gerichte, Arbeitsgerichte) aufrechterhalten. Außerdem wurde dem Einbezug des Sozialgerichtsgesetzes in eine Vereinheitlichung der drei verwaltungsgerichtlichen Verfahrensarten Raum gelassen.
- Der *gegebene Bestand des Landesrechts* wurde nicht einbezogen und die *Kompetenz des Landesgesetzgebers* wurde hingenommen. Das wirkte sich vor allem hinsichtlich landesrechtlich geregelter berufsständischer Versorgung aus.

#### f) Schlußbemerkung

Diese Abgrenzungen können hier nicht im einzelnen gewürdigt werden. Zusammenfassend ist hier nur zweierlei festzustellen.

Erstens: das Sozialgesetzbuch konnte nicht „das Sozialrecht“ als solches kodifizieren. Es mußte auswählen. Es hat sich für die *Konzentration auf „Sozialleistungssysteme“* entschieden – das will sagen: *auf die Regelung von prinzipiell (nach Inhalt oder Zweck) ökonomischen Leistungen durch oder auf Veranlassung öffentlich-rechtlicher Träger grundsätzlich unmittelbar an nach sozialen Kriterien ausgewählte einzelne*.

Zweitens: das Sozialgesetzbuch hat weitergreifende Appendixregelungen mitaufgenommen; es hat in weitem Umfang aber auch darauf verzichtet, alles aufzunehmen, was man „Sozialleistungen“ nennen könnte.

### 3. Keine Neuformation „ab origine“

Wie nun sollte diese Stoffmasse neu gestaltet werden? Die Formel von der „Kodifikation bei begrenzter Sachreform“ schloß nicht aus, die Masse des Rechtsstoffes von Grund auf neu zu sichten und neu anzuordnen. In der Tat wurden Gedanken vorgetragen, den Rechtsstoff etwa final – nach Zwecken wie Einkommenssicherung, medizinische Behandlung, Berufsbildung usw. –, instrumental – nach Geldleistungen, ärztlichen Leistungen, Pflegeleistungen, Bildungsleistungen usw. –, personal – nach Sicherung der Arbeitnehmer, der Landwirte, der Selbständigen usw. –, nach Lebenssituationen – wie Kindheit und Jugend, Ausbildung, Krankheit, Invalidität, Alter, Tod und Verlust des Ernährers –, kausal – nach Kriterien wie Unfall, Verbrechen, Kriegsschaden usw. – oder nach ähnlichen durchgehenden Prinzipien zu ordnen. Das hätte vermutlich reichlich „theoretische“, blutleere – teils unverständlich isolierte, teils sich überschneidende – Regelungen ergeben. Auch wären weitreichende sozialpolitische Konsequenzen unvermeidlich gewesen. Vertraute und unbeanstandete Eigentümlichkeiten herkömmlicher Leistungszweige – wie etwa die Unterschiede ärztlicher Versorgung in der Krankenversicherung, der Unfallversicherung und der Kriegsoferversorgung – wären in Frage gestellt gewesen. Nun kann man dieses In-Frage-Stellen für wünschenswert halten. Aber es führt unmittelbar zur „großen Sozialreform“. Somit verzichtet man für das Sozialgesetzbuch darauf, die vorgefundenen institutionellen Regelungskomplexe – wie die Frage der Sozialversicherung, die Kriegsoferversorgung, die Sozialhilfe usw. – in ihre Elemente zu zerlegen und zu versuchen, diese Elemente nach fundamentalen Prinzipien neu zu ordnen.

Diese Hinnahme der historisch überkommenen institutionellen Regelungskomplexe war ein notwendiges Zugeständnis an die Prämisse der Machbarkeit. Vielleicht stellte sich darin aber auch nur ein eisernes Gesetz des Sozialrechts dar: daß es immer nur als eine Summe teilhafter Lösungen denkbar ist. Der Verzicht auf die „große Sozialreform“ und auf ein „Universum des Sozialrechts“ und die Hinnahme des irrationalen, historisch gewordenen Gefüges von institutionellen Regelungskomplexen hängen vermutlich enger zusammen, als es auf den ersten Blick scheint.

### 4. Stabilisierung des Sozialrechts

Eigentümlicherweise wurde von keiner maßgeblichen Seite her die Forderung formuliert, das Sozialgesetzbuch müsse das Sozialrecht verstetigen oder gar stabilisieren. Immer wurde die Zersplitterung und Unüberschaubarkeit des Sozialrechts als eine crux genannt. Daß diese Unüberschaubarkeit sich vor allem in der Zeitdimension ergibt, wurde kaum hervorgehoben. Jedoch ist die stetige Änderung des Sozialrechts eine der zentralen Schwierigkeiten seiner Anwendung und Wirksamkeit. In Wahrheit aber ist Änderung nun so sehr ein Wesensgesetz des Sozialrechts, daß ein Anhalten seiner Änderungen das utopischste aller denkbaren Ziele der Kodifikation gewesen wäre. In der Tat hat sich der Gesetzgeber auch nicht die geringste Disziplin auferlegt, um die Arbeiten am Sozialgesetzbuch von weiteren Änderungen des Sozialrechts zu verschonen. Ohne ein gewisses Anhalten der Sozialgesetzgebung wäre eine Kodi-

fikation mit Sachreform aber a priori undenkbar. Wir sehen hier wieder die Konkordanz des Negativen. Der Verzicht auf Sachreform und der Verzicht auf Stabilität stehen in engstem Zusammenhang.

Auf der anderen Seite aber kann nicht übersehen werden, was die Aussicht auf die weitere ungehemmte Dynamik der Sozialgesetzgebung für die Kodifikation bedeutet. Die Alternativen der Zersetzung des Kodifikationsprinzips durch Sondergesetze außerhalb des Sozialgesetzbuchs und des Versuchs, alle Neuerungen gleichermaßen in das Sozialgesetzbuch einzubringen, stehen gleichermaßen erschreckend vor Augen. Soll das Sozialgesetzbuch alle Veränderungen aufnehmen, so wird es alsbald – wie eben die alte Reichsversicherungsordnung, die alte Gewerbeordnung oder dergleichen – in einigen Abschnitten des Inhalts beraubt, in anderen mit Inhalt und so auch mit „Buchstabenparagraphen“ (a-, b-, c- usw. Paragraphen) überwuchert sein.

### 5. Vereinfachung des Sozialrechts

Zu den Zielen, die der Gesetzgeber in den Motiven zum Sozialgesetzbuch deklariert, gehört auch die Vereinfachung des Sozialrechts. Dieses Ziel hätte viele Voraussetzungen. In der Sache sind Vereinfachungen weitgehend nur durch Verzicht auf Besitzstände oder durch zusätzliche Mittel – durch Einschlebung nach unten oder nach oben – denkbar. Sachgerechte Vereinfachung, die nicht „schreckliche Vereinfachung“ sein soll, setzt auch ein außerordentlich hohes Maß an gesetzgeberischer Umsicht und Gestaltungskraft voraus. Sind schon von daher der Forderung nach Vereinfachung enge Grenzen gesteckt, so verweisen der Verzicht auf Sachreform und die Hinnahme der überkommenen institutionellen, komplexen Regelungseinheiten sowie der Verzicht auf Stabilisierung der Sozialgesetzgebung die Forderung nach Vereinfachung an den Rand.

## II. Mögliche Ziele der Kodifikation

Welche Ziele der Kodifikation erschienen und erscheinen unter diesen Voraussetzungen dann aber erreichbar? Hier stehen sich zwei Konzeptionen gegenüber. Die eine ist in der Sache primär die Konzeption des Gesetzgebers. Sie zielt auf Darstellung der äußeren und inneren Einheit des Sozialrechts. Die zweite Konzeption schließt die erste nicht aus. Sie ergänzt sie. Und sie ist – wie zu zeigen sein wird – durch die erste mit gefordert. Sie zielt auf das Aufsuchen, Bewerten und Schließen von Rechtslücken – oder anders gewendet: auf eine gesteigerte Vollständigkeit des geschriebenen Rechts.

### 1. Äußere und innere Einheit des „Sozialrechts“

#### a) Äußere Einheit

Die äußere Einheit des Sozialrechts als ein Ziel der Arbeiten am Sozialgesetzbuch wird vom Gesetzgeber unklar und zwiespältig formuliert. Einerseits stellt er ein „umfassendes Sozialleistungssystem“, das der einheitlichen Darstellung fähig ist. Andererseits beklagt er, das „geltende Sozialrecht“ sei mehr als nötig differenziert und „in einer fast unübersehbaren Zahl von Gesetzen und Verordnungen geregelt“.

Jedenfalls ist dem Gesetzgeber zuzustimmen, wenn er in der äußeren Einheit des Sozialrechts ein wertvolles Gut sieht. Der hohe Stand der deutschen Sozialgesetzgebung führt nicht selten gerade deshalb nicht zu dem zu erwartenden sozial befriedigenden Erfolg, weil die Fülle der Leistungen und Hilfe nicht genug gesehen und empfunden wird.

Die äußere Einheit des Sozialrechts wird nun zunächst schon durch die Kodifikation selbst hergestellt. Zwecksetzung und Zweckverwirklichung sind hier annähernd identisch.

Hinzu kommt jedoch die Aufgabe, die äußere Einheit auch in der Sache sichtbar und wirksam zu machen. Die notwendigen Schritte in dieser Richtung werden etwa angedeutet durch die Vorschriften des Allgemeinen Teils über zentrale Auskunftsstellen (§ 15), über die Zuständigkeit aller Sozialleistungsträger zur Entgegennahme von Anträgen (§ 16) und über die Zusammenarbeit der Sozialleistungsträger (§ 17). Hierher gehören auch die Vorschriften über vorläufige Leistungen (§ 43), welche die Last des Leistungsempfängers im Falle des Zuständigkeitsstreits der Leistungsträger mindern.

#### b) Innere Einheit

Die Aufgabe, die innere Einheit herzustellen, visiert der Gesetzgeber mit der Klage des Mangels „innerer Geschlossenheit“ des Sozialrechts. Der Verfasser nennt sie gerne auch die Sorge für die „innere Stimmigkeit“ des Sozialgesetzbuches. In der Arbeitssprache der Sozialgesetzbuchkommission und des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung heißt sie vor allem „Harmonisierung“.

Richtig wahrgenommen schließt diese Aufgabe vor allem auch die oft genannten Ziele der besseren Durchschaubarkeit, der besseren Verständlichkeit und der besseren Lesbarkeit des Sozialrechts ein. Da diese Ziele ja nicht auf Kosten angemessener Differenzierung in der Sache erreicht werden sollen, können sie nur bedeuten, daß Widersprüche erfaßt und ausgeglichen, Differenzierungen geprüft und, wo vermeidlich, abgebaut werden und daß Aufbau und Sprache des Gesetzgebungswerks der notwendigen Vielfalt in der Sache nicht vermeidbare Vielfalt in der Form hinzufügen.

In extenso umfaßt diese Aufgabe, die innere Einheit des Sozialleistungssystems herzustellen, folgende Arbeitsschritte:

1. Die Aufnahme der inhaltlich übereinstimmenden, denselben oder den gleichen Gegenstand betreffenden oder sonstwie einander berührenden oder ergänzenden Regelungen.
2. Die Feststellung verschiedenen sprachlichen Ausdrucks derselben oder der gleichen Inhalte. Die Vereinheitlichung des Sprachgebrauchs.

Im übrigen auch sonst die Überprüfung der Verständlichkeit und Adäquanz des Sprachgebrauchs im Hinblick auf das Rechtsverhältnis sowie die Gesetzes- und die Umgangssprache der Gegenwart.

3. Die Feststellung sachlicher Widersprüche und der Ersatz der kollidierenden Regelungen durch miteinander vereinbare.

4. Die Feststellung verschiedener Regelungen für gleiche Gegenstände, ihre Überprüfung auf die Notwendigkeit und Zweckmäßigkeit einer Angleichung oder ihrer Belassung.
5. Für alles, was danach übereinstimmend für mehrere Regelungsbereiche geordnet werden kann, die Überprüfung,
  - ob es in einem Allgemeinen Teil für das gesamte Sozialgesetzbuch oder in einem Allgemeinen Teil für Teilbereiche (wie etwa das Sozialversicherungsrecht oder das soziale Entschädigungsrecht) herausgehoben werden soll,
  - ob es besser ist, die Einheitlichkeit dadurch herzustellen, daß eine Modellregelung zwar im konkreteren Rahmen getroffen aber an anderen Stellen in Bezug genommen wird,
  - oder ob es besser ist, die Regelung zwar im jeweils konkreteren Zusammenhang zu belassen, aber sachlich und sprachlich anzugleichen.

Bei dieser Abwägung ist vor allem daran zu denken, daß das Vor-die-Klammer-Ziehen die Verständlichkeit sowohl der vorangestellten generalia als auch der im konkreten Zusammenhang belassenen specialia beeinträchtigen kann. Die Verweisungstechnik hat ihre eigenen Grenzen. Der Weg, die je konkreten Regelungen an ihrem Ort zu lassen und zu harmonisieren, aber kann nicht nur zu unökonomischen Wiederholungen führen. Er kann, wo Einschlägiges übersehen oder sonstwie nicht angeglichen wird, auch zu Mißverständnissen Anlaß geben.

6. Für das, was verschieden bleiben soll, sind Modelle der Darstellung (Gliederungsrahmen) zu entwickeln, welche die Gleichartigkeit des Verschiedenen und die Abweichungen leichter erkennen lassen, vor allem aber helfen, das je Gesuchte leichter zu finden.

Die bisherigen Hervorbringungen des Gesetzgebers – der Allgemeine Teil und die Gemeinsamen Vorschriften für die Sozialversicherung – geben *Proben* nur der Methode des „Vor-die-Klammer-Ziehens“. Sie folgte vor allem im Dritten Abschnitt (§§ 30 ff.) des Allgemeinen Teils allein den Kriterien der Evidenz und der Verfügbarkeit. Die Anhörung der Beteiligten (§ 34) etwa steht ohne den gebotenen Zusammenhang des Verwaltungsverfahrens, die Handlungsfähigkeit Minderjähriger (§ 36) ohne den Rahmen von Rechts-, Handlungs- und Vertretungsmacht da. Die Kette der Beispiele ist endlos. Nur die verwirrende, doktrinär und viel zu apodiktisch vorangestellte Vorschrift über den Geltungsbereich (§ 30) sei noch erwähnt. Der Rückschlag kam in den Gemeinsamen Vorschriften für die Sozialversicherung, wo man nicht den Mut fand, die Gemeinsamkeiten des Beitragsabzugs- und -einzugsverfahrens oder die sonstigen zentralen Aufgaben der Arbeitgeber einerseits und der Krankenkassen andererseits herauszustellen.

Ein *einheitliches Gliederungsmuster* für die verschiedenen besonderen Teile ist akzeptiert. Es wird zutage treten, sobald diese der Öffentlichkeit vorliegen.

Im übrigen verrät man wohl nicht allzuviel Geheimnis, wenn man mitteilt, daß sich die *Bemühungen um die Verminderung von Widersprüchen und vermeidbarer Vielfalt* auf folgende Themen konzentrieren: Defi-

nition familiärer Begriffe wie Ehegatten, Kinder, Eltern, Witwen und Waisen; die Regelung für Sozialleistungen bei Verschollenheit; die Definition von Einkommensbegriffen, die zugrunde zu legen sind, wenn Leistungen oder Beiträge nach Grund oder Höhe vom Einkommen (oder Nichteinkommen) abhängen; analoge Definitionen des Vermögens; und einheitliche Regelungen für Geldleistungen ins Ausland. Die schwierigste unter den in Angriff genommenen Aufgaben ist, die Regeln für das Zusammentreffen von Sozialleistungen (Leistungskumulationen) rationalisierend zu vereinheitlichen.

Die Aufnahme übereinstimmender oder sich berührender und ergänzender Regelungen und die *Überprüfung des Sprachgebrauchs* werden im allgemeinen nicht systematisch, sondern gleichsam nach Evidenz betrieben. Der Allgemeine Teil und die Gemeinsamen Vorschriften für die Sozialversicherung entfalten jedoch eine spürbare Leitfunktion. Ob die Gemeinsamen Vorschriften für die Sozialversicherung darüber hinaus nicht nur den Bedürfnissen der systematischen Geschlossenheit, sondern auch der Vermeidung von Leseschwierigkeiten entgegengekommen sind, ist zweifelhaft. So ist der Unterschied zwischen „Arbeitsentgelt“ (§ 14: aus abhängiger Beschäftigung) und „Arbeitseinkommen“ (§ 15: aus selbständiger Tätigkeit) nicht gerade „volkstümlich“ formuliert.

## 2. Die Vervollständigung und Verdeutlichung des Rechts

Herstellung der inneren und äußeren Einheit des Sozialrechts im bisher umschriebenen Sinne scheint vielen möglich zu sein, ohne das geschriebene Recht nach Gegenstand und Text zu vermehren. Nun ist aber die Frage zu stellen, ob eine Kodifikation sich damit begnügen darf. Dabei steht nicht etwa Vollständigkeit des geschriebenen Textes um der Vollständigkeit willen zur Debatte. Es geht um die kritische Würdigung der Unvollständigkeit. Die Notwendigkeit solcher kritischer Würdigung hat zwei zentrale Gründe.

Der erste ist der, daß die *Herstellung der inneren und äußeren Einheit des geschriebenen Rechts die Kluft zwischen dem geschriebenen und ungeschriebenen Recht verschärft*. Es ist eine Sache, ob ein Dickicht von überkommenen Gesetzen wie es das jetzige Sozialrecht ist, durch ungeschriebenes Recht ergänzt wird, und *eine andere*, ob eine Kodifikation ungeschriebenes Recht nicht aufnimmt. Das gilt schon ganz allgemein für jede Kodifikation. Es gilt noch mehr für das Sozialgesetzbuch. Es wird mit dem Ziel erarbeitet, das Sozialrecht überschaubar zu machen. Damit verträgt sich nicht, daß das sachlich in die Kodifikation gehörende Sozialrecht außerhalb der Kodifikation ein ungeschriebenes Dasein führt. Die größere Einheit des geschriebenen Rechts wird zur größeren Spaltung zwischen geschriebenem und ungeschriebenem Recht. Von daher ist es notwendig, das Postulat der Einheit selbst in Richtung auf das Postulat der Vollständigkeit fortzudenken.

Dazu bedarf es einer Klarstellung. In der Rechtstheorie ist heute umstritten, ob es Rechtslücken gibt. In der Rechtsgeschichte schwanken die Meinungen zwischen dem Dogma der Lückenlosigkeit des Rechts und der Meinung, die Gesetze seien allemal nur Inseln im Meer des ungeschriebenen Rechts. Genauer



genommen geht es darum, daß jedes Recht der Bindung und Deutung bedarf. Zwischen der lückenschließenden Rechtsschöpfung und der Anwendung des scheinbar klaren Rechtstextes liegen graduelle Unterschiede der Evidenz des Rechts und der Schwierigkeit und Autonomie der Rechtsfindung durch den Rechtsanwender. Dem entspricht bei den Rechtsbetroffenen das Continuum zwischen Rechtsunkenntnis und -ungewißheit und Rechtskenntnis und -gewißheit. Im Auseinandersetzungsfall kann man auch sagen: dem entsprechen extrem unterschiedliche Einsätze an Energie, um zum Recht zu kommen.

Das leitet auch schon über zu dem zweiten Grund, warum es einer kritischen Überprüfung der Rechtslücken – oder eben jenes Phänomens extremer Rechtsungewißheit, das wir Rechtslücken nennen – bedarf. *Es ist der sozialpolitische Dienst, in dem die rechtspolitische Aufgabe der Kodifikation hier steht.* Sozialrecht steht im Dienst des Schwächeren, im Kampf gegen den Nachteil. Nun ist möglich, wenn nicht wahrscheinlich, daß Machtungleichheit sich dahin auswirkt, daß die überlegenen Interessen die Hilfe des Gesetzestextes finden, die unterlegenen nicht. Noch mehr ist es möglich, daß die Unklarheit des ungeschriebenen Rechts dem Überlegenen nützlicher, dem Unterlegenen schädlicher ist. Nicht weniger endlich ist es möglich, wenn nicht wahrscheinlich, daß die einfacheren Konflikte – deren Lösung einfacher zu formulieren ist – vom Gesetzgeber gelöst werden, die schwierigeren Konflikte – deren Lösung schwieriger zu formulieren ist – vom Gesetzgeber nicht gelöst werden. Wer in einem solchen Konflikt steckt, hat die ganze Last und das ganze Risiko des schwach oder nicht gesteuerten Rechtsfindungsprozesses gegen sich. Die unterlegenen Interessen, die in solchen Konflikten stehen, verdienen die ganze Sorge der Rechtspolitik und der Sozialpolitik. Das Sozialrecht weist eine Reihe typischer Beispielfelder auf:

- die rechtliche Gestaltungsfähigkeit des einzelnen (sprich: Voraussetzungen und Wirkungen der Willenserklärungen von Leistungs-Interessenten gegen über der Verwaltung): sie scheint, nachdem das Verwaltungshandeln in immer genauere Regulative des Verwaltungsakts eingeschient worden ist, zum Refugium dezisionären Umgangs der Verwaltung mit dem Bürger geworden zu sein;
- die Erbringung von Sach- und Dienstleistungen (das Realhandeln der Verwaltung vor allem in Behandlungs-, Pflege-, Unterbringungs-, Erziehungs- und Betreuungsverhältnissen) und diese Leistungsverhältnisse selbst;
- speziell ferner die Erfüllung der Leistungspflichten nicht unmittelbar durch den primär (dem Grunde nach) verpflichteten Leistungsträger, sondern durch Dritte (Krankenhaus-, Heim- und Anstaltsträger und dgl.);
- sowie der Gesamtbereich der Leistungsstörungen (insbesondere der Nicht- und Schlechterfüllung von Sozialleistungen).

Bisher zeigt das Sozialgesetzbuch wenig Neigung, den Sumpf des ungeschriebenen Rechts auch nur etwas auszutrocknen. Im Gegenteil verschärft es den Gegensatz zwischen geschriebenem und ungeschriebenem Recht, indem es im Allgemeinen Teil sehr sporadisch bisher Ungeschriebenes regelt – wie etwa die Anhörung der Beteiligten (§ 34), die Geheimhaltung

(§ 35) oder die Verzichte (§ 46). Es stößt damit das, was ungeschrieben bleibt, um so mehr ins Dunkle. Das wird sich besonders zeigen, wenn die Regelung des Verwaltungsverfahrens an das Licht der Öffentlichkeit tritt. Sie ist – wie das allgemeine Verwaltungsverfahrensgesetz – ganz konzentriert auf die Hervorbringung von Verwaltungsakten durch die Verwaltung. Das Hervorbringen von Rechtswirkungen durch Private interessiert dort ebensowenig wie behördliches Handeln, das auf anderes zielt als auf die rechtsgeschäftliche Regelung konkreter Verhältnisse durch Verwaltungsakt oder Vertrag. Das heißt vor allem, daß alles tatsächliche Leisten der Verwaltung verfahrensrechtlich ungeregelt bleibt, aber auch alles generelle Anordnen durch die Verwaltung (sei es durch Satzungen, sei es durch Verwaltungsvorschriften, insbesondere auch durch vereinbarte Richtlinien usw.).

### 3. Induktive und deduktive Methode der Kodifikation

#### a) Die Methodenalternative

Die Arbeiten am Sozialgesetzbuch haben gezeigt, daß es jedenfalls dort, wo eine Summe geschriebenen Rechts kodifiziert werden soll, wie das beim Sozialgesetzbuch der Fall ist, zwei Methoden der Kodifikation gibt.

Die eine sucht die vorhandenen gesetzlichen Regelungen auf und versucht sie durch „Vor-die-Klammer-Ziehen“ oder durch Angleichung „am Ort“ zu harmonisieren. Ich nenne sie die „*induktive Methode*“.

Die andere Methode ist die, daß zunächst der Ordnungsbedarf (Rollen, Interessen, Zwecke, Kooperations-, Koordinations- und Konfliktfelder) aufgenommen wird. Von diesem Ordnungsbedarf her wird dann gefragt, inwieweit die angetroffenen Rechtsbestände ihn befriedigen. Schon deren Harmonisierung geschieht zur Hinführung auf die Befriedigung des gesamten Ordnungsbedarfs. Vor allem aber tritt hier die notwendige Ergänzung hinzu, wo das bisherige Recht den Ordnungsbedarf nicht befriedigt hat. Ich nenne sie die „*deduktive Methode*“. Ganz offensichtlich vermeidet die „induktive Methode“ die Entdeckung von Lücken. Die „deduktive Methode“ fördert sie.

#### b) Die Notwendigkeit leitender Maximen

Nun sieht es so aus, als ob die „induktive Methode“ für eine „Kodifikation bei begrenzter Sachreform“ die „Methode der Wahl“ sei. Von daher erscheint das Verdrängen der Lückenproblematik durch die Kodifikationsarbeiten geradezu legitim. Nun ist die Autonomie der „induktiven Methode“ jedoch begrenzt. Genauer genommen reicht sie so weit, wie die Rechtsbestände unkritisiert und unverändert übernommen werden können. Wo immer Widersprüche aufgehoben werden müssen, bedarf es der Kriterien der Selektion. Und wo immer neue Gestaltungen notwendig sind, etwa um die Einheit der zuvor nicht-einheitlichen Regelungen effektiv darzustellen, bedarf es der richtungsweisenden Maximen. Diese können möglicherweise dem bisherigen Rechtsbestand entnommen werden. Das muß aber nicht so sein. Und dort, wo Konsequenz aus dem bestehenden angenommen wird, ist es nicht selten eine Scheinlösung.

## c) Zur bisherigen Praxis

Mustert man die vorliegenden Produktionen des Gesetzgebers durch, so ergibt sich ganz klar, daß der Gesetzgeber – bewußt oder unbewußt – Maximen gefolgt ist, die dem bisherigen Recht so nicht angehörten. Der Gedanke der *Einheit* des Sozialleistungssystems wurde schon genannt. Der Allgemeine Teil ist aber auch durch eine Reihe weiterer Prinzipien gekennzeichnet, die dort zwar nicht genannt sind, die den Neuerungen des Allgemeinen Teils aber als Sinnprinzipien unterstellt werden dürfen. Ich möchte vor allem nennen: die Klärung des Legalitätsprinzips, die Effektivierung der Sozialleistungsansprüche, die Ausgestaltung der Subjektsphäre der Leistungs-Interessierten, insbesondere die Verbesserung der Information.

Die Klärung des *Legalitätsprinzips* ist nicht zuletzt deshalb besonders beachtlich, weil das Sozialrecht in der Normenspannung zwischen den folgenden Polen steht: der Stringenz der meisten gesetzlich geregelten Sozialrechtsbereiche, insbesondere der Strenge des Sozialversicherungsrechts, und dem allgemeinen Grundsatz, daß leistende Verwaltung nicht unter dem Vorbehalt des Gesetzes steht. So wirkt es einheitsstiftend, wenn das Sozialgesetzbuch Vorrang und Vorbehalt des Gesetzes für das Sozialrecht betont (§§ 2, Abs. 1, S. 2; 11, 31 u. 38 AT). Freilich wird dadurch gesetzessfreie staatliche „Wohltätigkeit“ aus dem Sozialgesetzbuch hinausverwiesen. Sie wird nicht etwa unmöglich gemacht. Sie findet nur nicht innerhalb des Sozialgesetzbuches statt. An anderer Stelle wird sodann dem Mißverständnis vorgebaut, Legalität und soziale Zielsetzung schließen einander aus. Der soziale Zweck der Gesetze ist bei ihrer Auslegung (§ 33; siehe auch § 2 Abs. 2 AT) und bei der Konkretisierung von Ermessen (§ 39 AT) zu realisieren. Eine interessante Variante der Wahrung der Legalität findet sich im Schutz gegen schädliche Vereinbarungen (§ 32 AT) und Verzichte (§ 36 AT).

Der *Effektivierung der Sozialleistungsansprüche* dient schon alles, was die Einheit des Sozialleistungssystems zur Darstellung bringt (und somit die Reibungsverluste der Kompetenzgrenzen vermeidet oder mindert). Besondere Bedeutung hat insofern die Erleichterung der Antragstellung (§ 16 AT). Auch die bessere Information der Leistungs-Interessenten, auf die noch zurückzukommen ist, ist ein Schritt in Richtung auf die Effektivierung der Sozialleistungsansprüche. Jedoch kann dieses Ziel der Effektivierung der Sozialleistungsansprüche auch einer Reihe weiterer Vorschriften unterlegt werden. Schon die allgemeine Grundnorm (§ 1 AT) sagt, daß die zur Erfüllung der durch das Sozialrecht gestellten „Aufgaben erforderlichen sozialen Dienste und Einrichtungen rechtzeitig und ausreichend zur Verfügung stehen“ müssen (§ 1 Abs. 2; s. a. § 17 Abs. 1 Nr. 2 AT). § 17 AT bemüht sich darüber hinaus um umfassende und schnelle Erfüllung von Sozialleistungsansprüchen sowie darum, daß der Zugang zu den Sozialleistungen möglichst einfach gestaltet wird (§ 17 Abs. 1 Nr. 1 und 3 AT). Nicht nur im Sinne der Rechtsklärung, sondern auch durch ihren auf prompte Rechtsverwirklichung drängenden Inhalt gehen in diese Richtung auch die Vorschriften über Entstehen und Fälligkeit von Leistungen (§§ 40, 41 AT). Wichtige Verbesserungen bringen die Vorschriften über Vor-

schüsse (§ 42 AT) und vorläufige Leistungen (§ 43 AT). Am Rande gehören auch Regelungen hierher wie die Auszahlung von Leistungen, die der Sicherung des Lebensunterhalts dienen, an Unterhaltsberechtigte, wenn der unmittelbar Leistungsberechtigte die Unterhaltungspflicht verletzt oder untergebracht ist (§§ 48, 49 AT). Vor allem aber ist hier eine der umstrittensten Neuerungen zu nennen: die Verzinsung von Geldleistungen (§ 44 AT).

Nicht von gleicher Geschlossenheit sind die Regelungen, die dazu dienen, die Interessen des einzelnen zu betonen und seine Gestaltungsmöglichkeiten zu erweitern. Gleichwohl fällt die Tendenz zum *Ausbau der Subjektsphäre* auf. Zu nennen ist die Rücksichtnahme auf die persönlichen Verhältnisse bei der Rechtsanwendung (§ 33 AT), die Anhörung der Beteiligten (§ 34 AT), der Schutz der Persönlichkeitsphäre durch Geheimhaltung (§ 35 AT), die Ausweitung der Handlungsfähigkeit Minderjähriger (§ 36 AT) oder die Sicherung des Leistungsdestinatärs gegen nachteilige Vereinbarungen (§ 32 AT) und Verzichte (§ 46 AT). Die Regelung der Mitwirkungspflichten (§§ 60–67 AT) ist insofern ambivalent. Daß ihre klärende Regelung aber auch dem Interesse der betroffenen einzelnen dient, ist nicht zu leugnen.

Zu den spektakulärsten Neuerungen des Allgemeinen Teils gehört bekanntlich die Verbesserung der *Information* der Leistungs-Interessenten und der Kommunikation zwischen Leistungsträgern und Leistungsempfängern: die umfassenden Aufklärungs-, Beratungs- und Auskunftspflichten (§§ 13–15 AT) und die Gewährleistung der Anhörung Beteiligter (§ 34 AT), so sehr auch dieses „rechtliche Gehör“ am Eingriffsakt orientiert ist und so wenig es deshalb für den leistenden Verwaltungsakt und das leistende Realhandeln „greift“.

## d) Noch einmal: Die Notwendigkeit leitender Maximen

Diese Proben müssen hier genügen. Sie beweisen hinreichend, daß auch ein Kodifikator, der die vorhandene Rechtsmasse so gut als möglich zu bewahren beabsichtigt, damit allein nicht auskommt. Am Rande ist anzumerken, daß es kein Zufall zu sein scheint, daß diese Notwendigkeit sich gerade im *Allgemeinen Teil* als unvermeidlich erwies. Erstens, weil der Allgemeine Teil einer Reihe von zunächst überaus heterogenen Teilrechtsmassen vorangestellt ist. Zweitens, weil der Allgemeine Teil in bekanntlich übermäßiger Eile produziert wurde, so daß, als er zusammengestellt, dem Gesetzgeber vorgelegt und vom Gesetzgeber beraten wurde, eine vollständige Übersicht über die zu kodifizierende Rechtsmasse gar nicht vorlag. „Ein Fehltritt hat oft viel Gutes“, wie ein altes Sprichwort sagt. Demgegenüber wirken denn auch die *Gemeinsamen Vorschriften* für die Sozialversicherung vergleichsweise weniger „kühn“, aber steril. Sie sind gewissermaßen eine sorgfältige Selbstbespiegelung des Sozialversicherungsrechts – zudem offenbar der Vermutung folgend, der speziellere Standort einer Vorschrift sei grundsätzlich der richtigere und dem „Vor-die Klammer-Ziehen“ vorzuziehen.

Als Zwischenbilanz ist zu vermerken, daß auch die „Kodifikation bei begrenzter Sachreform“ der innovativen Leitvorstellungen bedarf. Anders ausgedrückt: Kodifikation ohne Fortentwicklung des Rechts ist nicht denkbar. Das zu verschweigen, führt nur

dazu, daß die Fortentwicklung dem Zufall überlassen bleibt. Allgemeine Maximen wie die Herstellung der äußeren und inneren Einheit des Rechts oder das – leicht utopische – Ziel der Vereinfachung des Sozialrechts, leisten die notwendigen Steuerungsfunktion für die Kodifikation nicht. Sie provozieren die Kodifikation als solche, ohne ihren Inhalt vorzugeben. Die Kodifikation braucht substantielle Sachziele, sowohl um die vorgefundenen Rechtsmassen selektiv zu harmonisieren, als auch um ihrer Ergänzung Richtung und Maß zu geben.

### III. Wege der Verwirklichung

#### 1. Drei Kreise des Vorgehens

Um diese substantiellen Maximen der Strukturierung, Ergänzung und Neu-Anordnung des Sozialrechtsstoffes zu finden, hätte sich einem geduldigen, umsichtigen, vor allem anderen auf das sachlich Richtige bedachten Gesetzgeber, der weder in seiner Zeit noch in seinen personellen und sachlichen Mitteln zu eng begrenzt ist, ein Verfahren angeboten, das ich hier einmal in die Bildvorstellung dreier Kreise bringen möchte.

Im *innersten Kreis* hätte sich die Bestandsaufnahme des geschriebenen Rechts vollzogen, wie sie oben bereits skizziert worden ist: die Feststellung, Bewertung und Bereinigung von Divergenzen in Sache und Sprache und die Neu-Anordnung des Stoffes nach Graden der Allgemeinheit und des Sachzusammenhangs. Dabei hätte sich eine Klärung der im Rechtsstoff immanenten Maximen der Bewertung und der Leitbilder ebenso ergeben wie der Bedarf an weiteren Maximen und Leitbildern, um die Konflikte zu lösen und die neuen Wege auszumachen. Diese Aufgabe wurde punktuell, nicht aber systematisch und umfassend geleistet.

Um diesen inneren Kreis hätte sich ein *mittlerer Kreis* legen müssen. Er hätte die Problembereiche zu umfassen gehabt:

- das geschriebene Recht darauf zu prüfen, ob sein Fortbestand in der Kodifikation verantwortet werden kann;
- das ungeschriebene Recht – etwa auch Richterrecht und Verwaltungsübung –, dem die Verstoßung in das Dunkel der Nicht-Kodifikation droht, aufzusuchen, um seine Eignung, in die Kodifikation aufgenommen zu werden, sowie das Bedürfnis hierzu, zu prüfen;
- und die Regelungsbedürfnisse, die noch keine anerkannte Lösung gefunden haben (im herkömmlichen Sinne also: Rechtslücken), zu ermitteln, um die notwendigen Lösungen zu finden und zu formulieren.

Dieser „mittlere Kreis“ der Arbeit hätte der größten Aufmerksamkeit, Offenheit und Energie bedurft. Einerseits hätte es der Feststellung der Problemzonen bedurft, deren „entzündeter“ oder gar schon abgeheilter Zustand sich aus den Bemühungen und Erträgen von Verwaltungsregulation, Rechtsprechung und Schrifttum ergibt. Sodann aber wäre in einem offenen Diskussionsverfahren ein weites Spektrum von Sachverstand und Interesse einzubringen gewesen. Ein offenes, ausgreifendes Diskussionsverfahren wäre hier vonnöten gewesen. Statt dessen

hat man sich auf die Vorräte an Kritik beschränkt, die in den beteiligten Ministerien und in der Sachverständigenkommission verfügbar waren *und* – was wesentliche weitere Energien voraussetzt – eingesetzt wurden. Die interessierten Verbände wurden – außerhalb der Sachverständigen-Kommission – in einem relativ späten Stadium beteiligt; und ihre Beteiligung konnte auch kaum wesentliche innovative Beiträge erbringen. Denn die Vorstellungen der Verbände finden sich in der zurückliegenden Rechtsentwicklung weitgehend realisiert. Eine wichtige Funktion haben die wissenschaftlichen Gutachten gehabt, die zu einzelnen Fragen eingeholt wurden. Daß sie nicht weit genug getragen haben, liegt unter anderem an dem Diskussionsstand, von dem aus sie erteilt, erarbeitet und zur Kenntnis genommen wurden.

Um diesen mittleren Kreis ist der *äußerste Kreis* der kritischen Potentiale zu denken: die vergleichende Heranziehung anderen Rechts – etwa des Privatrechts, Verwaltungsrechts, des Verfassungsrechts, des Völkerrechts und des ausländischen Sozialrechts.

#### 2. Die kritischen Potentiale

##### a) Das Privatrecht

Man denke etwa, was allein die Heranziehung der zentralen Kodifikation des bürgerlichen Rechts des Bürgerlichen Gesetzbuches, hätte helfen können. Das ganze Bürgerliche Gesetzbuch ist gleichsam eine einzige Provokation an den Kodifikator des Sozialrechts.

Warum kann er es sich leisten, über die Handlungsbefugnis und Vertretungsmacht des einzelnen nur so viel zu sagen, wie § 36 AT über die Handlungsfähigkeit Minderjähriger sagt?

Ist der Regelungsbedarf in Hinsicht auf Willenserklärung, Rechtsgeschäfte und Verträge durch das Verbot nachteiliger privatrechtlicher Vereinbarungen (§ 32 AT) und die Begrenzung von Verzichten (§ 46) sowie durch das, was das X. Buch analog zum Verwaltungsverfahrensgesetz über öffentlich-rechtliche Verträge sagen wird, nicht mehr verdunkelt als befriedigt?

Was rechtfertigt die Unterschiede zwischen dem, was das Sozialgesetzbuch über die Erfüllung (§§ 41–52 AT) und über die Übertragung, Verpfändung und Pfändung von Forderungen (§§ 53–55 AT) sagt, zu dem, was das bürgerliche Recht darüber enthält – und was die Rechtsprechung dort hinzugefügt hat? Kann das Sozialgesetzbuch wirklich fast völlig darauf verzichten, die Reaktion des Rechts auf die Nicht- oder Schlechterfüllung von Forderungen oder die Rechtsverletzung auch außerhalb von Leistungsprogrammen zu regeln, wie es das bürgerliche Recht im Recht der Leistungsstörungen und des Delikts tut? Daß der Hinweis auf die Amtshaftung den Verhältnissen nicht gerecht wird, ist längst bekannt. Auch im Verwaltungsrecht – auch und gerade im Sozialverwaltungsrecht – wird diesem öffentlichen Deliktsrecht immer mehr das Quasi-Schuldrecht der Sonderrechtsverhältnisse zur Seite gestellt.

Oder um weiter zu fragen: wo immer Dienst- und Sachleistungen zu erbringen sind, ja nicht selten auch dort, wo Geldleistungen erbracht werden, fließt die Sozialrechtspraxis förmlich über von Rechts-

verhältnissen zugunsten und zu Lasten Dritter – der Leistung an Dritte (wie bei den Familienleistungen), der Leistungspflicht Dritter (wie bei den Arbeitgebern) oder der Leistungserfüllung durch Dritte (vom Kassenarztrecht bis zur Unterbringung Jugendlicher in Heimen). Man darf annehmen, daß gerade das Erbringen von Sozialleistungen auf Veranlassung und Kosten der Leistungsträger durch Dritte eine so große und differenzierte Rolle spielt, daß die bescheidene Regelung der Leistungserbringung durch Dritte und der Verträge zugunsten und zu Lasten Dritter, die das bürgerliche Recht enthält, nicht ausreichen würde, den Regelungsbedarf zu befriedigen. Aber das darf keine Ausrede dafür sein, daß das Sozialrecht noch weniger sagt – bis jetzt nur den gelegentlichen Satz, daß der Leistungsträger dem Leistungsempfänger gegenüber verantwortlich bleibt (ein Satz, der so schwer in konkrete Münze zu schlagen ist, daß es dem hilflosen Leistungsempfänger kaum je gelingen wird, Nutzen von ihm zu haben). Bis jetzt dient dem Sozialrecht die Regelung der Grundverhältnisse als Rechtfertigung oder Vorwand für die Nicht-Regelung der Erfüllungsverhältnisse. Im Gegensatz dazu wäre aber eine Entwicklung beider und ihres Verhältnisses zueinander nötig.

Weniger hilfreich scheint auf den ersten Blick das besondere Schuldrecht zu sein. Um das besondere Schuldrecht als Provokation auf das Sozialrecht wirken zu lassen, muß man in der Tat einen Schritt dahinter zurückgehen. Was sind die besonderen Schuldverhältnisse? Sie sind Modelle, um typischen Verpflichtungen einen angemessenen Inhalt zu geben, um die Risiken der Beteiligten zueinander zu einem angemessenen Ausgleich zu bringen und um – gewollte oder nicht gewollte – Fehlentwicklungen und ihre Folgen den Beteiligten zuzurechnen. Wäre es nicht wenigstens der Frage wert, ob das Sozialrecht nicht auch einen Bedarf an solchen Modellen für Leistungsprogramme und ihre Abwicklung hat? Ich denke auch hier wieder in erster Linie an die Dienst- und Sachleistungen (aber selbst für die Geldleistungen wird man sich fragen können, ob die Vorschriften des Allgemeinen Teils über Fälligkeit, Erfüllung und Verzinsung [§ 41 ff.] wirklich genug sind).

Dabei ist eine merkwürdige Beobachtung zu machen. Auch das Bürgerliche Gesetzbuch, mittlerweile acht Jahrzehnte alt, regelt z. T. Vertragstypen, die uns so nicht mehr interessieren; und es regelt manche Vertragstypen nicht, die uns heute interessieren. Wer z. B. etwas darüber wissen will, wie im bürgerlichen Recht Pflegeverhältnisse, Behandlungsverhältnisse, Betreuungsverhältnisse, Ausbildungsverhältnisse usw. geregelt sind, wird auf die Andeutungen des Dienst- und Werkvertragsrechts, bei Unterbringung auch des Mietrechts verwiesen. Zumeist wird ihm gesagt, daß diese Regelungen gemischt Anwendung finden. Und nicht selten stößt er auf die Behauptung, das Rechtsverhältnis sei „sui generis“, womit dann eben die Hilfestellung der gesetzlichen Ablaufmodelle vollends entfällt. Gerade dem Rechtsunterlegenen gibt das also keine Hilfe. Das Sozialrecht hat es mit dem typisch Rechtsunterlegenen zu tun. Und vielleicht gerade deshalb, weil das Sozialrecht dem bürgerlichen Recht diese Aufgabe der Sorge für den Schwächeren weitgehend abgenommen hat, wurde der Mangel der Ausprägung der Lieferungs-, Dienstleistungs- und Unterbringungsverhältnisse im bürgerlichen Recht

bisher nicht empfunden. Der Nachholbedarf des bürgerlichen Rechts und der Nachholbedarf des Sozialrechts haben gleiche Ursachen. Und die Befriedigung in einem Bereich würde schon genügen.

Doch ist noch allgemeiner auszuholen. Allgemeines und besonderes Schuldrecht führen uns ganz grundsätzlich die *Notwendigkeit von Rechtsverhältnissen* als einer mikroskopischen Ordnung von Interessen und Abläufen, von Interdependenzen und Interaktionen vor. Das Verwaltungsrecht hat lange geglaubt, darauf verzichten und auf die Ordnungsmacht des Verwaltungsakts vertrauen zu können. Daß das nicht genügt, scheint mittlerweile evident. Aber auch die Modelle des Privatrechts genügen nicht, weil dem sozialpolitischen Zweck das do ut des nicht gerecht wird. Das heißt vor allem, daß die Sozialleistung, anders als die „Gegenleistung“ des Privatrechts, nur sehr begrenzt von Vor- und Gegenleistungen des Empfängers und seiner „Garanten“ (Arbeitgeber, Ernährer usw.) abhängen kann. Hier wird die Notwendigkeit eigenständiger Entwicklung und eigenständigen Verfahrens sozialrechtlicher Rechtsverhältnisse deutlich. Obwohl sie auf Interdependenzen und Interaktionen – wie auf die Relation zwischen Beitrag und Leistung oder zwischen Beschäftigung, Beitrags- und Meldepflicht – nicht verzichten können, müssen sie weithin ohne das Synallagma auskommen, daß die Erfüllung oder Nichterfüllung der einen Pflicht durch die Erfüllung oder Nichterfüllung der anderen sanktioniert ist, darin aber auch Sinn und Risiko von Erfüllung und Nichterfüllung sich erschöpfen.

Man könnte die Vorräte des Privatrechts noch weiter nutzen. Man könnte etwa nach der Stellung von *Personengemeinschaften* fragen: nicht nur der Familien – im Überschneidungsbereich zwischen Familienrecht und Sozialrecht –, sondern auch anderer Gemeinschaften – etwa von Personengruppen, die sich zur Selbsthilfe zusammenschließen. Das Genossenschaftsrecht hat einmal als etwas angefangen, was von Giercke sogar ausdrücklich als „Sozialrecht“ benannt hat (freilich in einem anderen Sinn als dieses Wort heute gebraucht wird). Das Sozialgesetzbuch wird sich mit „Gesellschaftsrecht“ allenfalls im zehnten Buch und allenfalls für die Leistungsträger befassen.

#### b) Das Verwaltungsrecht

Die Erträge des Verwaltungsrechts für die Kodifikation des Sozialrechts sind wesentlich anderer Natur. Zunächst fehlt dem Verwaltungsrecht schon die große Kodifikation, die das bürgerliche Recht auszeichnet. Sodann ist Sozialrecht weitgehend Verwaltungsrecht, mit weithin übereinstimmenden Problemen und Lösungsmöglichkeiten. Schließlich aber läßt das allgemeine Verwaltungsrecht das Sozialrecht gerade dort, wo seine typischen Regelungsbedarfe liegen, im Stich. Das allgemeine Verwaltungsrecht ist – immer noch – primär Kontrolle des Eingriffs, konzentriert auf den Punkt der Entscheidung durch Verwaltungsakt. Das Sozialrecht realisiert sich in einem Geflecht von Inpflichtnahme des Bürgers, vor allem aber von der Begründung seiner Erwartungen, von Zusagen an ihn, von Gewährungen an ihn und von erfüllenden Maßnahmen und Akten. Und diese stehen nicht selten im Zusammenhang andauernder Wiederholung, im Verhältnis des Gebens und Nehmens, vor allem des Gebens und Hinnehmens, wie das für

Behandlung und Pflege typisch ist. Leistungsverhältnisse dieser Art, die in mehr oder weniger langfristigen Abläufen und Interaktionen bestehen, haben auch im Verwaltungsrecht erst allmählich ihre Ordnung gefunden, die sich notwendigerweise als je spezifisch erwies (wie im Beamtenrecht, im Schulrecht, im Strafgefangenenrecht usw.). Was das Sozialrecht insofern vom Verwaltungsrecht lernen kann, sind sorgfältig wahrzunehmende Rechtswerte, Konfliktzonen, Konfliktlösungen und also Ordnungsbedarfe. Diese Anregungen, welche die Sonderrechtsverhältnisse des Verwaltungsrechts (die ehemaligen besonderen Gewaltverhältnisse eingeschlossen) geben können, gehen also in die gleiche Richtung wie die Anregungen, die von den besonderen Schuldverhältnissen des Bürgerlichen Gesetzbuches kommen können: in die Richtung der Mikrokosmen der Rechtsverhältnisse.

Auf der anderen Seite aber hat das Verwaltungsrecht den Lehren des bürgerlichen Rechts Wichtiges hinzuzufügen, ja entgegenzusetzen. Da ist zunächst einmal die prinzipielle Befassung des Verwaltungsrechts mit Machtungleichheit. Freilich ist es schwierig, seine mitgebrachten Erfahrungen auf das Sozialrecht zu übertragen. Denn dieses kennt Macht in erster Linie nicht als Eingriff, sondern in der Fähigkeit zur Vorenthaltung und in den Möglichkeiten, die Modalitäten der Gewährung zu bestimmen. Zweitens hat das Verwaltungsrecht dem Bürgerlichen Recht hinzuzufügen, daß öffentliche Leistungen immer Organisation und Verfahren voraussetzen. Die Ordnungen des Privatrechts verdrängen weiterhin die Notwendigkeit, daß jede Organisation sich in zurechenbarem menschlichen Handeln verwirklicht und daß diese Zurechnung Zuständigkeit und Verfahren voraussetzt.

Ist schon für die Begegnung zwischen Machtungleichen ein angemessenes Verfahren ein Medium des Ausgleichs, so ist Verfahren also auch nötig, weil Sozialverwaltungsrecht das Handeln von Organisationen durch Menschen regelt. Nun hat freilich das Verwaltungsrecht die Steuerung und Kontrolle des Verwaltungshandelns durch die Regelung des Verwaltungsakts, des Verfahrens, das zu ihm führt, und des Verfahrens, in dem es durchgesetzt wird, zu einer solchen Kultur getrieben, daß für das Sozialrecht kaum Raum und Interesse bleibt, Eigenarten zu entfalten. Wenn das X. Buch als Verwaltungsverfahren des Sozialrechts eine leichte Variante zum allgemeinen Verwaltungsverfahrensgesetz bringt, so tut es also im verwaltungsrechtlich Allgemeinen und Gemeinsamen Überflüssiges, während es die Aufgabe, das sozialrechtlich Besondere zu regeln, unerfüllt läßt. Die Einheit des Verwaltungsverfahrensrechts hätte hier über das Interesse an kleinen Varianten gestellt werden müssen. Die dadurch freie Kraft hätte der Klärung des Speziellen zugewandt werden können. Um beim Verwaltungsverfahren zu bleiben: Ein Bedarf an eigenständiger sozialrechtlicher Regelung hätte etwa hinsichtlich der Willensbildung und der Kommunikation mit dem Betroffenen bei dem Erbringen tatsächlicher Leistungen bestanden, während im rechtsgeschäftlichen Bereich Voraussetzungen und Wirkungen des Rechtshandelns Privater der Klärung bedurft hätten.

### c) Das Verfassungsrecht

Schaut man auf das Verfassungsrecht, so bietet vor allem der Grundrechtskatalog kritische Anregungen.

Grundrechte freilich sind gegen Eingriffe gemacht, sie sind gegen die Abhängigkeit von Leistungen auf vielfache Weise wehrlos. Ich möchte vier Aspekte hervorheben. Der erste ist der, daß Leistungen Real-faktoren des Grundrechtsnutzens sind. Wer das Geld hat, sich eine Ausbildung zu leisten, hat mehr von Ausbildungs- und Berufsfreiheit, und Ausbildungsförderung kann somit zu einer Determinante dieses Grundrechts werden. Der zweite ist, daß die Entgegennahme realer Leistungen immer mit einem korrespondierenden Verbrauch von Grundrechten verbunden ist. Wer in ein Altenheim zieht, modifiziert sein Grundrecht auf Wohnung und ärztliche Behandlung, setzt mehr oder minder Einbußen an körperlicher Integrität voraus. Der dritte ist, daß gewisse soziale Notlagen von vornherein eine reale Minderung der Grundrechtsfähigkeit einschließen. Man muß einmal „durchrechnen“, welche Grundrechte ein dauernd pflegebedürftiger Gelähmter *wirklich* hat! Schließlich – das ist der vierte Aspekt, der hier hervorgehoben werden soll – prägen Sozialleistungen die Lebensverhältnisse und kollidieren so mit Lebensmustern, die sich von den Grundrechten her anzubieten scheinen. Das wichtigste Beispiel ist das Familienrecht. Art. 6 GG garantiert die Familie. Aber die Realität der Familie wird geprägt durch die Leistungen, die sie bekommt, dadurch, daß die Leistungen an die Familie als Ganzes gehen, oder an ihre einzelnen Mitglieder, durch die Übernahme der Last des Unterhalts an die ältere Generation auf die Sozialhaushalte usw. Sozialleistungen, die irgendwie spezifische Bedeutung für Verheiratete oder für Kinder haben, kommen nicht daran vorbei, die Gestalt von Ehe und Familie mitzubestimmen. Das Ringen um den Versorgungsausgleich als Bestandteil des Scheidungsrechts hat dies allgemein offenkundig gemacht.

Dies alles bedeutet, daß das Sozialrecht einen außerordentlichen Bedarf an Konkretisierung der Grundrechte hat. Der Allgemeine Teil des Sozialgesetzbuches hat in den §§ 60 f. hinsichtlich der Mitwirkung des Leistungsberechtigten versucht, einige Abwägungen zu treffen. Sie sind jedoch nicht grundrechtsspezifisch gemacht. Und sie sind nicht situationsspezifisch. Die Drangabe von Grundrechten *im* Dienst- und Sachleistungsverhältnis (nicht auf dem Wege zu ihm) ist gar nicht ihr Thema. Grundrechtsspezifische und situationsspezifische Ausmünzung der Grundrechte bleibt so weiterhin der konkreten Auseinandersetzung überlassen.

Eine andere Frage, die von den Grundrechten her kommt, ist die, ob speziell das Sozialrecht nicht die Betonung von *Grundpflichten* notwendig hat. Auch insofern ruht alle Erwartung auf der Regelung der Mitwirkung des Leistungsberechtigten in den §§ 60–67 AT.

Demgegenüber bringt der Allgemeine Teil des Sozialgesetzbuches in seinen „sozialen Rechten“ etwas, was kein Recht ist (§§ 2, 11, 31 AT). Die Interpretationsklausel in § 2 Abs. 2 AT macht aus den „sozialen Rechten“ ebenfalls keine „Rechte“, sondern einen Zwitter, der Verwirrung stiften und Energien verzehren wird. Daß die „sozialen Rechte“ so keinen Rechtswert haben, soll – in Verbindung mit den Einweisungsvorschriften (§§ 18 ff. AT) durch ihren Informationswert ausgeglichen sein, gerade diesen Informationswert, der ihre zentrale Rechtfertigung

sein soll, können sie aber nicht haben. Sie verknüpfen nicht etwa typische elementare Situationen notwendigen sozialpolitischen Eingreifens mit jeweils der Zusage aller einschlägigen und notwendigen Maßnahmen der Abhilfe. Sie sind nicht linear durchkomponiert: etwa i. S. des kausalfinalen Ansatzes der Vorsorge gegen soziale Risiken (wie Krankheit, Invalidität usw.); oder im Sinne der kausalen Rechtfertigung von Leistungszusagen (wie sie sich evident im sozialen Entschädigungsrecht, § 5 AT, findet); oder i. S. des finalen Ansatzes, daß die Fähigkeit, bestimmte soziale Ziele (wie eine angemessene Wohnung) zu erreichen, durch öffentliche Maßnahmen substituiert werden muß, wo sie dem einzelnen sonst fehlt; oder auch im Sinne eines instrumentalen Ansatzes, wenn etwa einem sozialen Problem (z. B. der Krankheit) generell durch eine soziale Einrichtung (z. B. einen staatlichen Gesundheitsdienst) begegnet wird. – Um es noch deutlicher zu sagen: diese „sozialen Rechte“ lösen die komplexe institutionelle Bündelung von sozialen Situationen, bedürftigen und zu schützenden Personengruppen, Maßnahmen, Leistungen und Institutionen, Zwecken, Ursachen und Instrumenten, die für unser historisch gewachsenes „gegliedertes Sozialleistungssystem“ so kennzeichnend sind, nicht auf. Sie überhöhen sie nur theatralisch.

#### d) Internationales Recht

Dieses Mißlingen der „sozialen Rechte“ läßt auf die einschlägigen internationalen Dokumente blicken, die, wie die Europäische Sozialcharta, dem Recht grundlegende sozialpolitische Anforderungen vorgeben. Das Sozialgesetzbuch nimmt sie weder in Bezug noch nimmt es sie sich zum Vorbild.

Schließlich ist anzumerken, daß der Versuch, Probleme und Problemlösungen des ausländischen Sozialrechts durch Rechtsvergleich nutzbar zu machen, überhaupt nicht unternommen wurde. Daß ein solcher Versuch nicht mit der Erwartung schlichter „Importe“ gemacht werden konnte, ist offensichtlich. Daß er der kritischen Durchsicht des Rechtsbestands und seiner Fortentwicklung Anregungen hätte geben können, ist es ebenso.

#### 3. Ein funktionaler Ansatz

Die vorgegebenen Rechtsmassen und die angetroffenen kritischen und innovativen Potentiale ergeben einen Stoff, der sich nicht von selbst selektiert und ordnet. Auch ein äußerer Gliederungsrahmen, wie er dem Einbau der einzelnen Teilbereiche im Sozialgesetzbuch zugrunde gelegt werden wird, leistet diesen Dienst nicht. Der Gesetzgeber braucht eine funktionale Vorstellung von dem, was er mit der Masse an Recht und Rechtsmöglichkeiten zu tun hat. Er braucht eine funktionale Konzeption des Regelungsbedarfs und seiner Ordnung. Sie könnte etwa aussehen wie folgt:

aa) Das „realste“ und spezifischste sind die Sachprogramme: die Situationen, in denen gewissen Personen Leistungen zukommen sollen, Inhalt und Umfang der Leistungen und die Art und Weise ihrer Erbringung sowie (bei Vorsorgesystemen) den – Beiträge oder Dienste – leistenden Einbezug der Empfänger. Auch programmspezifische Wertkonflikte in der Empfängersphäre gehören hierher. Schließlich haben Programme ihren Geltungsbereich abzustecken. (Daß etwa § 30 AT davon ausgeht, gerade der Gel-

tungsbereich sei besonderer Verallgemeinerung fähig, hat zur Verwirrung Anlaß gegeben und wurde durch §§ 1 ff. der Gemeinsamen Vorschriften für die Sozialversicherung auch schon wieder teilweise widerrufen.)

bb) Die Abwicklung der Sachprogramme kann verallgemeinernder Regelung zugänglich sein. Je nachdem, ob es sich um Geldleistungen, medizinische Behandlung, Pflege, Erziehung, Ausbildung handelt, können typische Modellregelungen entwickelt werden. Insbesondere die Erfüllung durch Dritte und das Dreiecksverhältnis zwischen Leistungsträger, Leistungsempfänger und Dritten wäre weithin wohl Ordnungen allgemeinerer Kategorie zugänglich. Alles in allem gilt teils für die Sachprogramme als solche, teils für die verallgemeinernde, typisierende Regelung ihrer Abwicklung, daß die vorsichtige Analogie zu der Regelung der besonderen Schuldverhältnisse im bürgerlichen Recht und zu den Regelungen oder Denkmodellen der Sonderrechtsverhältnisse (und besonderen Gewaltverhältnissen) im Verwaltungsrecht wegleitend sein könnte. Wie das Recht der Erfüllung von Leistungen im allgemeinen Schuldrecht des Bürgerlichen Gesetzbuches beweist, können gewisse Grundsätze der Abwicklung (wie Erfüllung und Erfüllungssurrogate) sogar einem noch weitergehenden Grad allgemeiner Regelung zugeführt werden.

Auch das vom Sozialrecht so sehr vernachlässigte *Fehlgehen* von Leistungsprogrammen – Verzug, Schlechterfüllung, Nichterfüllung, Unmöglichkeit der Leistung usw. – ist einem hohen Grad verallgemeinernder Regelung zugänglich.

Für alle diese Bereiche ist es jedenfalls notwendig, daß der Gesetzgeber nicht nur – wie er das im Allgemeinen Teil des Sozialgesetzbuchs getan hat – den festen Bestand des überkommenen Rechts durch einige punktuelle Reformen (wie die Verzinsung!) bereichert, sondern daß er – wie jedenfalls im Ansatz das bürgerliche Recht – die denkbaren Abläufe sowohl der richtigen Programmerfüllung als auch des Fehlgehens durchmustert und dem „richtigen“ Ablauf die notwendige Steuerung gibt, während er die Risiken der verschiedenen Möglichkeiten des Fehlgehens angemessen verteilen und ausgleichen muß.

cc) Dem Zugang primär über die Sachprogramme wäre korrespondierend der Zugang über die *Subjektsphären* der beteiligten Subjekte gegenüberzustellen.

Dabei stellt der Gesetzgeber bisher die Subjektsphäre der öffentlichrechtlichen *Leistungsträger* extrem in den Vordergrund (§§ 12, 17 AT; §§ 29 ff. GemVSV), und das X. Buch wird sich erneut primär mit den Leistungsträgern – ihrer Zusammenarbeit untereinander und mit Dritten sowie ihren Verfahren – befassen. So sehr bisher also die Leistungsträger im Vordergrund stehen, so unrealistisch ist gleichwohl das Bild, das so gezeichnet wird. Die „gemeinnützigen freien Einrichtungen und Organisationen“ außerhalb des öffentlichrechtlichen Apparates werden nur am Rande erwähnt (§ 17 Abs. 3 AT). Andere private „Erfüller“ kommerzieller oder nicht kommerzieller Natur, werden überhaupt nicht genannt. Nur die Auszahlung von Geldleistungen über Geldinstitute wird erwähnt (§ 47 AT). Aber selbst öffentlichrechtliche „Erfüller“, wie die in der Rentenzahlung engagierte Bundespost oder kommunale Krankenhäuser, sind nicht erwähnt. Und es ist kaum zu erwarten, daß



das X. Buch hier wesentliche Änderungen bringt. Diese Aussparungen kommen nicht nur daher, daß die Erfüllung von Sozialleistungen durch Dritte eine generelle Dunkelzone des Sozialgesetzbuches ist. Sie kommen auch daher, daß die zentralen öffentlich-rechtlichen Träger – wie sie in § 12 AT und in den jeweils letzten Absätzen der §§ 18–28 AT genannt sind – nicht nur von besonderer Bedeutung, sondern auch von besonderem Prestige und Einfluß sind.

Interessant ist in diesem Zusammenhang, daß eine für das Sozialversicherungssystem so zentrale Figur wie der Arbeitgeber in den Gemeinsamen Vorschriften für die Sozialversicherung nur sehr gelegentliche Erwähnung findet (§§ 20, 44 ff. GemVSV).

Die Subjektsphäre des *Leistungsempfängers* ist, wie schon bemerkt, vereinzelt und nützlich angesprochen: hinsichtlich der Rücksichtnahme auf die persönlichen Verhältnisse der Rechtsanwendung (§ 33 AT), die Anhörung (§ 34 AT), den Schutz der Persönlichkeitssphäre durch Geheimhaltung (§ 35 AT), die Handlungsfähigkeit Minderjähriger (§ 36 AT), die Sicherung gegen nachteilige Vereinbarungen (§§ 32, 36 AT) und die Regelung der Mitwirkungspflichten (§§ 60 ff. AT). Aber dahinter steckt kein System, kaum ein wahrnehmbares Prinzip. Der Gesetzgeber hätte beim materiellen Ausbau der Subjektsphäre (wie oben angeregt: etwa im Lichte der Grundrechtskonflikte) ansetzen und zur aktiven Wahrnehmung der subjektiven Rechte (durch die Ordnungskategorien der Rechtsfähigkeit, der Handlungsfähigkeit und der Vertretungsmacht) ausgreifen können. Dabei hätte er immer an die spezifisch sozialen Schwierigkeiten und Probleme zu denken gehabt. In Fällen extremer Hilfsbedürftigkeit und Abhängigkeit scheint etwa die Alternative zwischen dem vormundschaftsgerichtlichen Pfleger oder Vormund einerseits und der hypothetischen Selbst-Vertretung des Mündigen zu weit gespannt. Die Problematik der außergerichtlichen nicht behördlichen Rechtsberatung und Vertretung ist durch den Beratungs- und Auskunftsanspruch (§§ 14, 15 AT) sicher nicht gelöst. Und mit der im X. Buch zu erwartenden Festlegung, daß die Amtssprache deutsch ist, wird man der Zusammensetzung der Bevölkerung und insbesondere der Kreise der Leistungs-Interessenten nicht gerecht. Schließlich fehlt jede spezifische Ordnung der rechtlichen Handlungsbefugnisse des Bürgers, seiner Willenserklärungen und Rechtsgeschäfte.

dd) Damit wäre der Problembereich der *Gestaltungsbefugnisse* betreten – ein weiterer Zugang, den der Gesetzgeber komplementär zu nehmen hätte. Im X. Buch wird der Gesetzgeber das Verwaltungsverfahren, das sich auf den Verwaltungsakt richtet, regeln. Im Allgemeinen Teil liefert er einige Vorgriffe darauf (insbesondere § 34 AT). Als Alternative hierzu regelt er – ebenfalls im X. Buch und im Vorgriff darauf in § 46 AT – den öffentlichrechtlichen Vertrag. M. a. W.: der Gesetzgeber regelt, wie die Verwaltung einseitig oder zweiseitig zur rechtsgeschäftlichen Regelung konkreter Rechtsverhältnisse kommt. Zustandekommen und Wirkung von Planungen, Verwaltungsvorschriften, insbesondere vereinbarten Verwaltungsrichtlinien der Verbände sind nicht angesprochen. Ebenso wenig sind bis jetzt Regulative zur sachgerechten Gestaltung von Realleistungen (allgemeine Information, individuelle Auskunft und Beratung, medizinische, erzieherische, ausbildende usw. Sach-

leistungen) entwickelt. Als ob es in diesen Fällen nicht auch der Kommunikation zwischen Handelnden und Betroffenen bedürfte, wie sie sonst Inhalt von Verfahrensregelungen ist. Oder man denke an das weite Feld privatrechtlicher Regelungsinstrumente, denen der Leistungsempfänger bei den „Leistungserfüllern“ ausgesetzt ist. Das allgemeine Recht der „Allgemeinen Geschäftsbedingungen“ ist wohl nicht die richtige sozialrechtliche Lösung?

Vor allem aber ist anzumerken, daß die rechtliche Handlungsmacht des Leistungsempfängers nicht entwickelt ist. Der Allgemeine Teil befaßt sich mit Anträgen (§ 16 AT), mit der Handlungsfähigkeit Minderjähriger (§ 36 AT) und mit dem Verbot gewisser Vertragsschlüsse (§§ 32, 46 AT). Aber das ist keine leistungsfähige Ordnung, die dem Leistungsempfänger wirkliche rechtliche Autonomie verschaffen würde. Die Voraussetzungen und Wirkungen (z. B. auch die Bindungswirkung im Falle nachträglicher Veränderungen, nachträglicher besserer Erkenntnisse usw.) liegen im Dunkel. Der Bürger hat keine Möglichkeit, seine Spielräume zu erfahren – nicht einmal aus Rechtsprechung und Schrifttum. Daß dies so ist, liegt nicht zuletzt darin begründet, daß das Bürgerhandeln im Zusammenwirken mit Verwaltung im öffentlich-rechtlichen Bereich in einer breiten Skala zwischen reinem materiellen Rechtsgeschäft und reiner Verfahrenshandlung vorkommt und sich vermischt. Gerade das aber hätte den Gesetzgeber zur Ordnung aufrufen müssen, um dem Bürger dort, wo er in der Sache Gestaltungsmöglichkeiten haben soll, auch die Kalkulation der Handlungsvoraussetzungen und vor allem der Handlungsfolgen zu ermöglichen.

ee) Hinter all diesen sachspezifischen Zugängen müßte das legislative Programm der *Einheit* stehen. Es bedeutet zunächst etwas, was schon dort zu berücksichtigen ist, wo die vordem beschriebenen Sachzugänge genommen werden: die Harmonisierung der verschiedenen Regelungen. Es bedeutet darüber hinaus aber auch Zusätzliches, wie etwa die umfassende Zuständigkeit einzelner Leistungsträger zur Beratung, die umfassende Zuständigkeit aller Leistungsträger zur Entgegennahme von Anträgen und dgl. Weiterreichende Lösungen wären rechtspolitisch denkbar. Immerhin aber ist diese Aufgabe, die Einheit des Sozialleistungssystems nach außen darzustellen, vom Sozialgesetzbuch gesehen worden.

Auch eine weitere Aufgabe wurde in der Tat gesehen: dem Bürger Rechte und Pflichten *vor* den Sachprogrammen – also in einer allgemeineren Weise als innerhalb der Sachprogramme – zu geben. Nur wird diese Aufgabe durch die „sozialen Rechte“ unglücklich, durch die Mitwirkungspflichten (§§ 60 ff. AT) unvollständig erfüllt.

#### 4. Das Ungenügen des Sozialgesetzbuches

Ebenso wie die Anrufung der kritischen Potentiale zeigt dieser funktionale Rahmen, in welchem Maße die Arbeiten am Sozialgesetzbuch bisher hinter den Anforderungen, die an sie zu stellen sind, zurückgeblieben sind.

Die Ursachen sind vielfältig. Die wichtigste Ursache ist der politische Zeitdruck, unter dem die Arbeiten am Anfang standen. Der Allgemeine Teil war schlechterdings unausgereift und liegt nun doch allen Arbeiten voraus.

Ein weiterer Grund ist, daß die Diskussion nicht weitreichend genug geführt wurde und reflektiert werden konnte. Ministerialressorts, Sachverständigenkommissionen, wissenschaftliche Gutachter und Verbände waren nicht nur ein zu enger Kreis. Es war vor allem auch weitgehend der Kreis derer, die das Recht so hat werden lassen, wie es ist. Da Rechtslücken nicht nur Zufall sind, sondern häufig dem Einfluß der Beteiligten zu danken sind, konnte von den allgemeinen Einflußträgern eine weitreichende, elementare Rechtsergänzung kaum erwartet werden.

#### IV. Unbeabsichtigte Erträge

Aber wie immer auch das Sozialgesetzbuch von einem möglichen Anspruchshorizont her zu beurteilen sein wird: die rechtspolitische, rechtsdogmatische und *rechtspsychologische Situation* wird durch das Sozialgesetzbuch wesentlich verändert. Es wird den Gesetzgeber zwingen, eine mehr auf äußere und innere Geschlossenheit achtende Sozialrechtspolitik zu treiben. Oder vielleicht realistischer gesagt: Es wird dem Gesetzgeber schwer machen, das Sozialrecht beliebig durch neue Akzente und Regelungseinheiten zu zersplittern. Das Sozialgesetzbuch wird der Wissenschaft innerhalb und außerhalb der Hochschulen Impulse geben, sich mit dem Sozialrecht als einem übergreifenden Ganzen und nicht nur mit einzelnen Sozialleistungssystemen zu befassen. Schon jetzt ist deutlich, daß das Sozialgesetzbuch die literarische Bemühung um das Sozialrecht gewaltig stimuliert hat. Neben viel Spreu ist dabei auch viel Weizen sichtbar. Wissenschaftliche Strukturierung und Integration des Sozialrechts ist aber nicht Selbstzweck. Es ist Dienst an einem Zweck: Dienst am Sozialen, am Menschen.

In ähnlicher Weise ist positiv zu beurteilen, daß das Sozialgesetzbuch den verschiedenen Leistungszweigen und den Menschen, die in ihnen zu Spezialisten geworden sind, die *Einheit des Sozialrechts bewußt gemacht* hat. Wer weiß, wie schwer es am Anfang der Arbeiten etwa den Spezialisten der Sozialversicherung oder der Sozialhilfe erträglich schien, sich mit der jeweils anderen Seite in ein gemeinsames System hineinzudenken, und wer sieht, wie selbstverständlich – wenn auch gewiß nicht konfliktfrei – sich diese Begegnung mittlerweile vollzieht, der weiß, welcher Dienst an der Einheit des Sozialrechts hier geleistet worden ist.

Eine weitere – jedenfalls so, wie eingetreten – nicht beabsichtigte Wirkung des Sozialgesetzbuchs kann als die *Lern- und Erfahrungswirkung* bezeichnet werden. Die Bemühungen um das Sozialgesetzbuch haben jedem, der daran Anteil genommen hat, reiche Belehrung darüber geboten, was das Sozialgesetzbuch sein könnte. Der Verfasser dieser Zeilen berichtet das aus eigener Erfahrung. Viel von der Kritik, die hier skizziert wurde, entspricht Vorstellungen, die der Verfasser von Anfang an hatte. Vieles aber ist ihm erst jetzt zu denken und formulieren möglich, nachdem das Sozialgesetzbuch gleichsam „Versuchsanordnungen“ gebracht hat, nachdem auch die Diskussion über Werden und Würdigung des Sozialgesetzbuchs Standpunkte geklärt und Argumente ans Licht gebracht hat. Es mag sein, daß diese Erfahrungen nun nicht mehr in den geschriebenen Rechtstext eingebracht werden können. Aber als Impuls für Rechts-

lehre und Rechtsdogmatik werden sie weiterwirken. Und vielleicht ist der unvollkommene Text des Sozialgesetzbuchs, ergänzt durch das ungeschriebene Recht, das durch seine Prinzipien und Teilrichtigkeiten ebenso angestoßen wurde, wie durch seine Unvollkommenheiten, am Ende doch besser als der bisherige Zustand.

Schließlich gilt es, noch eine ganz andere Wirkung hervorzuheben. Sozialrecht ist stets sich wandelndes Recht. Es kann seine befriedigende und befriedende Wirkung in einer pluralistischen, egalitären und dynamischen Gesellschaft wie der gegenwärtigen nur in stetiger Bewegung erfüllen. Diese stetige Bewegung muß vielgestaltig sein. Gleichförmige Bewegung würde sich in der Wirkung dem Gleichbleiben nähern. Das bedeutet, daß die Bewegung des Sozialrechts sich in immer wieder neuer Aggregation von Sachproblemen und Gruppen Betroffener vollziehen muß. Die Arbeiten am Sozialgesetzbuch haben nun in diese ständige Bewegung eine vollends neuartige Phase eingebracht. Das Sozialgesetzbuch bringt keine neuen Leistungen, deckt keine neuen Risiken, spricht keine neuformierten Gruppen von Leistungs-Interessenten oder Bedürftigen an. Es bringt eine neue Technik und Gestalt der Rechtsförmigkeit des Sozialrechts. Und es spricht die Rechtsanwender und die Interpreten des Sozialrechts an. Der Erfolg, der dem Sozialgesetzbuch zuteil geworden ist, ist weitgehend diesem Umstand zu danken, daß es dem stetigen Bedürfnis nach sozialpolitischer und sozialrechtlicher Neuerung auf ganz neue Weise neue *Befriedigung* zu geben vermochte.

*Anschrift des Verfassers:*

Professor-Huber-Platz 2, 8000 München 22